

Санкт-Петербургский государственный университет

ШИРОКАЯ Анастасия Вячеславовна

Выпускная квалификационная работа

***АФРИКАНСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ ГУМАНИТАРНОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО
СОЮЗА (2010 – 2019)***

***THE AFRICAN DIMENSION OF EUROPEAN UNION HUMANITARIAN POLICY IN
2010 – 2019***

Уровень образования: бакалавриат

Направление 41.03.05 – «Международные отношения»

Основная образовательная программа СВ.5034. «Международные отношения»

Научный руководитель:
доктор исторических
наук,
профессор кафедры
европейских
исследований
И.Н. Новикова

Рецензент: кандидат
исторических наук,
старший преподаватель
кафедры мировой
политики
А.Ю. Коровкина

Санкт-Петербург

2019

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Правовые и институциональные рамки гуманитарной политики Европейского союза в Африке	
1. Эволюция подхода ЕС к решению гуманитарных проблем в Африке.....	11
2. Современная концепция гуманитарной политики ЕС и ее направления в Африке.....	16
3. Саммит ЕС – Африка и другие площадки для сотрудничества.....	23
Глава 2. Проблемы эффективности сотрудничества ЕС и стран Африки по гуманитарным вопросам	
1. Проблемы координации общеевропейской гуманитарной политики с отдельными странами-участницами ЕС (на примере Германии).....	27
2. Факторы неэффективности гуманитарной политики ЕС со стороны Африки.....	34
3. Растущее влияние Китая как вызов для ЕС на Африканском континенте.....	39
Заключение	43
Список использованных источников и литературы	47

Введение

Актуальность выбранной темы обусловлена возрастающим интересом к странам Африканского континента. Об этом свидетельствует повестка дня крупнейших международных событий. В 2017 году в рамках форума G-20, страны Большой двадцатки уделили особое внимание Африке. Страны достигли консенсуса о необходимости привлечения частных инвестиций в регион. Председатель Европейской комиссии назвал Африку важнейшим приоритетом в международной повестке¹.

Традиционной площадкой для диалога выступает саммит ЕС – Африка, в рамках которого главы государств встречаются каждые три года. В 2017 году в Абиджане был проведен пятый саммит между главами африканских государств и странами Европейского Союза. При этом название саммита было официально изменено. Вместо традиционного саммита ЕС – Африка в 2017 году главы государств встретились в рамках саммита Африканский союз – Европейский союз. Впервые в качестве своего партнера ЕС выделил Африканский союз, и в самом названии Африканский союз занял место перед ЕС. Трансформация названия саммита свидетельствует о признании Африканского союза в качестве международного актора².

В последние годы прослеживается тенденция, направленная на интенсификацию диалога и углубление партнерства. Это доказывают частые встречи на высшем уровне и стремление создать новые площадки для диалога. Так, по итогам Саммита в 2017 году, было решено проводить ежегодные встречи на уровне министров иностранных дел. Первая встреча между главами МИД АС и ЕС состоялась в январе этого года³. Незадолго до этого главы государств АС и ЕС встретились в рамках Форума на высшем уровне, проведенного в декабре 2018 года в Вене⁴, не дожидаясь прошествия 3 лет после проведенного в 2017 году Саммита и обеспечивая таким образом постоянство и непрерывность диалога. Лидеры ЕС, прежде всего Ангела Меркель и Себастьян Курц, все

¹ Green, A. G20 development pledges overshadowed by climate rift / A. Green. URL: <https://www.devex.com/news/g20-development-pledges-overshadowed-by-climate-rift-90641> (дата обращения 15.04.2019).

² Kotsopoulos, J. Mattheis, F. The EU-Africa summit is now the AU-EU summit. Why the upgrade matters / J. Kotsopoulos, F. Mattheis. URL: <http://theconversation.com/the-eu-africa-summit-is-now-the-au-eu-summit-why-the-upgrade-matters-88185> (дата обращения 15.04.2019).

³ EU-African Union ministerial meeting, 21-22/01/2019. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2019/01/21-22/> (дата обращения 15.04.2019).

⁴ High-Level Forum Africa-Europe starts in Vienna: European Commission will present Africa-Europe Alliance progress. URL: <https://www.africa-eu-partnership.org/en/stay-informed/news/high-level-forum-africa-europe-starts-vienna-european-commission-will-present> (дата обращения 15.04.2019).

чаще делают заявления о необходимости тесного сотрудничества с Африкой и приоритете этого направления для внешней политики⁵.

Высокую активность международного сотрудничества объясняет экономический потенциал континента. На данный момент Африка является вторым по населенности континентом. При этом согласно прогнозам, к 2050 население Африки должно увеличиться в два раза⁶. В связи со стремительным ростом африканского населения необходимо заранее позаботиться о создании достойных условий жизни, в том числе об обеспечении населения рабочими местами. ЕС выражает свое намерение инвестировать в эту сферу⁷.

Среди прочего, важнейшей задачей становится выход на африканские рынки. Помимо традиционных игроков, представленных странами Западной Европы и США, свое экономическое присутствие активно наращивают страны БРИКС и Турция. Являясь развивающимися экономиками, Китай и Южная Африка, а за ними Индия и Сингапур входят в 10 самых крупных инвесторов в страны Африки вместе с США, Великобританией, Францией и Италией. При этом за 5 лет к 2016 году Китай увеличил инвестиции в Африканский континент более чем в два раза⁸. На сегодняшний день, по подсчетам консалтинговой компании McKinsey, в Африке представлены около 10 тысяч китайских компаний. Обилие ресурсов, которыми располагает Африка, и интенсивное повышение вовлеченности крупных экономик мира в экономические процессы на Континенте неизбежно ведут к столкновению интересов и конкуренции за влияние в регионе⁹.

Несмотря на экономический рост и потенциал, которым обладает Континент, гуманитарную ситуацию в регионе нельзя назвать приемлемой. Согласно индексу хрупкости государственности в 2017 году ни одна из стран Африки не попала в группу устойчивых, очень устойчивых, стабильных или очень стабильных государств. При этом 4 африканских государства, среди которых Сомали, Судан, Центральнаяафриканская Республика, Южный Судан, относятся к группе стран, вызывающих наибольшее

⁵ ЕС и Африка планируют провести саммит в декабре. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-raznogolosa/5570352> (дата обращения 15.04.2019).

⁶ Кукарцева М.А. Гуманитарная политика ЕС в Африке и миграционный кризис / М.А. Кукарцева // контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. -2018. Т. 11. №5. - С. 157.

⁷ В Австрии проходит форум Евросоюз — Африка. URL: <https://regnum.ru/news/2539953.html> (дата обращения 15.04.2019).

⁸ World investment report 2018. URL: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf (дата обращения 15.04.2019).

⁹ Africa is attracting ever more interest from powers elsewhere // Economist. URL: <https://www.economist.com/briefing/2019/03/07/africa-is-attracting-ever-more-interest-from-powers-elsewhere> (дата обращения 15.04.2019).

беспокойство¹⁰. По данным Индекса человеческого развития на 2018 год, группа стран с низкими показателями представлена преимущественно африканскими странами, расположенными южнее Сахары¹¹. В контексте стремительного экономического развития Африки и возрастания международной зависимости вследствие активного участия иностранных государств, очень важно, чтобы национальные интересы вовлеченных стран не оказали пагубное влияние на континент, становясь приоритетным вопросом в повестке дня и вытесняя гуманитарные проблемы на задний план.

Объектом исследования является гуманитарная политика Европейского союза. Под гуманитарной политикой в данном исследовании понимается политика реализации гуманитарной безопасности.

Концепция гуманитарной безопасности отвечает вызовам и угрозам современного мира. Она представляет собой новый подход к проблеме, направленный на достижение мира, безопасности и развития как внутри государств, так и между ними. Главное отличие гуманитарной безопасности от классического понимания безопасности состоит в смене приоритетов. Если в традиционном понимании первостепенной задачей является обеспечение безопасности государства, в центре внимания гуманитарной безопасности находится личность. В классическом понимании безопасность понимается в физическом смысле. Концепция гуманитарной безопасности расширяет эту трактовку. Гуманитарная безопасность нацелена на защиту основополагающих аспектов человеческой жизни, расширение свобод человека и способствование его самореализации. Таким образом, гуманитарная безопасность объединяет три принципиальных измерения: национальную безопасность, права человека и устойчивое развитие. Согласование целей, методов и действий на этих трех измерениях является принципиальным шагом, необходимым для обеспечения гуманитарной безопасности¹².

Концепция гуманитарной безопасности охватывает как тактический уровень, так и стратегический. Поэтому, рассматривая гуманитарную политику через призму гуманитарной безопасности, целесообразно исследовать весь комплекс мер, направленных на ее реализацию. Таким образом, данное исследование рассматривает политику по

¹⁰ Fragile States Index Annual Report 2017 // Washington D.C. Fund for Peace. -2017.

¹¹ Human Development Indices and Indicators // United Nations Development Programme. 2018. URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf (дата обращения 15.04.2019).

¹² Human security in theory and practice // United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. - 2009. - С. 6.

оказанию гуманитарной помощи и политику содействия развитию в качестве компонентов гуманитарной политики.

Предметом исследования являются правовые, теоретические и идеологические основы, методы и инструменты гуманитарной политики ЕС в отношении стран Африканского континента.

Цель исследования - выявить основные тенденции и проблемы гуманитарной политики Европейского Союза в отношении стран Африканского континента на современном этапе.

Для реализации поставленной цели необходимо решить следующие **задачи**:

1. Рассмотреть эволюцию подхода ЕС к решению гуманитарных проблем в Африке;
2. Проанализировать составляющие современной концепции гуманитарной политики ЕС и инструменты ее реализации в странах Африки;
3. Изучить существующие площадки для сотрудничества стран ЕС и Африки, уделяя особое внимание саммиту Африканский Союз - ЕС;
4. Определить проблемы координации общеевропейской гуманитарной политики с отдельными странами-участниками ЕС, рассмотрев более конкретно пример Германии;
5. Выявить факторы неэффективности гуманитарной политики ЕС со стороны Африки;
6. Оценить растущее влияние Китая на Африканском континенте с точки зрения угрозы для гуманитарной политики ЕС.

Хронологические рамки. Данное исследование рассматривает гуманитарную политику ЕС на современном этапе, начиная с 2010 года. К 2010 году окончательно формируется правовая основа сотрудничества ЕС и Африки по гуманитарным вопросам, а ЕС дорабатывает концептуальные документы, определяющие политику ЕС на африканском измерении. В 2010 году были подведены первые итоги осуществления Совместной стратегии Африки-ЕС, принятой на саммите ЕС - Африки в Лиссабоне в 2007 году. Также к 2010 году Европейский союз осознал неэффективность модели взаимодействия донор – получатель и стал предпринимать попытки для формирования новой модели отношений со странами Африки, основанной на партнерстве. К 2010 году в Европейском союзе окончательно складывается понимание о необходимости перевести партнерство со странами Африки на стратегический уровень.

Степень изученности проблемы в научной литературе. В российской школе международных отношений применение концепции гуманитарной безопасности для изучения политики ЕС в отношении стран Африки является новым феноменом. Традиционно объектом исследования становится сотрудничество между странами Африки и ЕС, при этом в качестве предмета исследования принято рассматривать все измерения, на которых происходит взаимодействие, не останавливаясь только лишь на гуманитарной политике. Среди российских экспертов, специализирующихся на отношениях между ЕС и Африкой, можно выделить Лилеева Ивана Львовича, сотрудника Института Африки РАН и автора монографии «Старый свет и Африка»¹³.

Большинство российских экспертов предпочитают уделять внимание африканской политике отдельно взятых членов ЕС и рассматривать их как самостоятельные акторы в Африке, изучая при этом внутренние концептуальные документы, упуская из внимания общеевропейские стратегии или ставя под сомнение акторность ЕС. Особый интерес у российских исследователей вызывает африканское измерение гуманитарной политики Германии¹⁴.

Для европейских исследований более характерно изучение именно общеевропейской политики. При этом если исследование выделяет политику отдельно взятой страны ЕС, то политика так или иначе анализируется в контексте общеевропейской, а также поднимается вопрос о согласованности национальной политики и политики ЕС, как это делает в своем исследовании Маттео Гаравоглия¹⁵.

Среди российских исследователей, использующих концепцию гуманитарной безопасности для определения гуманитарной политики ЕС, можно выделить Кукарцеву М.А., занимающуюся не только гуманитарной политикой Союза¹⁶, но и изучающую концепцию гуманитарной безопасности в целом¹⁷. На работы Кукарцевой М.А. ссылаются в том числе и Ломова А.А., продолжая использование концепции гуманитарной безопасности для анализа политики ЕС¹⁸.

¹³ Лилеев, И.Л. Старый свет и Африка / И.Л. Лилеев. – М.: Институт Африки РАН, 2015. – 106 с.

¹⁴ Попова, О.П. Германия и политика Европейского союза в сфере СМР / О.П. Попова // Современная Европа. – 2016. № 1 (67). – С. 51 – 62.

¹⁵ Garavoglia M. German Humanitarian Aid: More "Europeanisation" As A Way Forward? / M. Garavoglia // Zeitschrift für Politikberatung. – 2015. Т. 7, № 1/2. – С. 48-55.

¹⁶ Кукарцева, М.А. Гуманитарная политика ЕС в Африке и миграционный кризис / М.А. Кукарцева // контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2018. Т. 11. № 5. – С. 142 – 163.

¹⁷ Кукарцева М.А. Философия гуманитарной безопасности и современная мировая политика // Россия и современный мир, Канон+, Москва, 2016. С. 141 – 163.

¹⁸ Ломова, А.А. Феномен гуманитарной безопасности в политике Европейского Союза / А.А. Ломова // Политика и общество. – 2017. № 12. – С. 35 – 45.

Источниковую базу можно разделить на пять групп. Первую группу образуют международные договоры и документы международных организаций. Например, к ним относятся соглашения, регулирующие отношения между ЕС и странами Африки, в первую очередь Соглашение Котону¹⁹ и Совместная стратегия Африки-ЕС²⁰, а также документы ООН, объясняющие концепцию гуманитарной безопасности²¹.

Вторую группу образуют документы институтов Европейского союза и Африканского союза. В первую очередь, в работе рассмотрены рамочные документы, определяющие принципы гуманитарной политики ЕС и задающие ее направления. Ключевыми документами здесь является Консенсус по вопросам развития²² и Консенсус по гуманитарной помощи²³. Также в исследовании изучен доклад Европейской комиссии по оказанию гуманитарной помощи²⁴.

К третьей группе относятся документы органов государственной власти стран ЕС. Для анализа гуманитарной политики Германии были рассмотрены такие документы, как План Маршалла, разработанный Федеральным министерством по экономическому сотрудничеству и развитию в 2016 году²⁵, и план действий, предложенный Федеральным правительством²⁶.

Четвертую группу источников составляют речи, выступления, интервью действующих политиков. В данной работе изучено выступление председателя Европейской комиссии Жан-Клода Юнкера с предложением по развитию партнерства с

¹⁹ Cotonou Agreement // Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:r12101> (дата доступа: 24.03.2019).

²⁰ The Africa-EU strategic partnership. A Joint Africa-EU Strategy // The Africa-EU Partnership URL: https://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf (дата доступа: 24.03.2019).

²¹ Human security in theory and practice // United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. – 2009. – 79 с.

²² The European Consensus on Development // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-the-european-consensus-on-development-200606_en.pdf (дата доступа: 24.03.2019).

²³ The European Consensus on Humanitarian Aid // Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1431445468547&uri=CELEX%3A42008X0130%2801%29> (дата доступа: 24.03.2019).

²⁴ Annual report on the European Union's humanitarian aid policies and their implementation in 2017. Report from The Commission To The European Parliament And The Council. – Brussels: European Commission, 30.11.2018. – 17 с.

²⁵ Afrika und Europa – Neue Partnerschaft fuer Entwicklung, Frieden und Zukunft. Eckpunkte fuer einen Marshallplan mit Afrika // Bundesministerium fuer wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. – 2017. – 33 с.

²⁶ Der Nationale Aktionsplan – Umsetzung der UN-Leitprinzipien fuer Wirtschaft und Menschenrechte (2016–2020) // Die Bundesregierung. – 2017. – 29 с.

Африкой²⁷, а также речь европейского комиссара по международному сотрудничеству и развитию Невена Мимицы²⁸.

Последнюю группу представляют материалы статистики. Данное исследование ссылается на индекс хрупкости государства²⁹, индекс человеческого развития³⁰ и Доклад о всемирных инвестициях³¹.

Методологическая основа исследования. Для достижения цели исследования была выбрана либеральная парадигма международных отношений. Прежде всего, в данном исследовании Европейский Союз рассматривается как полноценный актор международных отношений, а его гуманитарная деятельность анализируется не как сумма обособленных действий стран-участниц ЕС, а как согласованный комплекс мер, предпринятых институтами Европейского союза. В данном исследовании анализируется разница в подходах и приоритетах государств-членов ЕС относительно гуманитарной политики, а также их способность координировать свои действия в рамках общеевропейской повестки. Однако некоторая разобщенность между государствами ЕС изучается в качестве внутренней характеристики, присущей ЕС как актору, и признается фактором, оказывающим деструктивное влияние на эффективность гуманитарной политики Союза. Такой подход соответствует ключевым принципам теории либерального интергouverнментализма, впервые представленной Эндрю Моравчиком в рамках либеральной парадигмы для анализа европейской интеграции³².

Применение либеральной теории для проведения исследования обусловлено и тем, что концептуальные основы политики Европейского союза отражают основные положения либерализма. Политика Европейского союза основана на признании общеевропейских ценностей, к которым относится демократия и права человека. Эти идеалы играют первостепенную роль в формировании его гуманитарной политики. В исследовании прослеживаются попытки выявить интересы отдельных государств и их

²⁷ Annual State of the EU address by President Juncker at the European Parliament // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2018_en#thecommissionsannouncements (дата доступа: 24.03.2019).

²⁸ Opening remarks by Commissioner Neven Mimica at the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation // United Nations Industrial Development Organisation. URL: https://www.unido.org/sites/default/files/2017-01/Neven_Mimica_0.pdf (дата доступа: 25.04.2019).

²⁹ Fragile States Index Annual Report 2017 // Washington D.C. Fund for Peace. - 2017.

³⁰ Human Development Indices and Indicators // United Nations Development Programme. - 2018. URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf (дата доступа: 24.03.2019).

³¹ World investment report 2018 // URL: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf (дата доступа: 24.03.2019).

³² Moravcsik, A. Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach / A. Moravcsik // Journal of Common Market Studies. – 1993. №4, Т. 31. – С. 473 – 524.

влияние на конструирование общеевропейской политики, однако этот факт не противоречит либеральной парадигме. Представленные в работе выводы показывают, что обеспокоенность государств Евросоюза гуманитарными проблемами Африканского континента обусловлена признанием концепции негативного равенства, утверждающей неделимость гуманитарной безопасности³³, что возводит ситуацию с правами человека в странах Африки на вершину пьедестала ценностей наравне с правами собственных граждан.

Приверженность стран-участниц Европейского союза идее о негативном равенстве и, как следствие, неделимости гуманитарной безопасности оправдывает применение мондиалистского подхода к международным отношениям, с точки зрения которого центральную роль в формировании внешней политики играет понятие человека, права которого имеют большую ценность, чем интересы государства³⁴.

Помимо общетеоретических методов в исследовании используется сравнительно-исторический метод, метод институционального анализа, структурно-функциональный метод, ивент-анализ.

Научная новизна исследования обусловлена тем, что впервые в российской науке о международных отношениях предпринимается попытка комплексного анализа африканского измерения гуманитарной политики ЕС. Данное исследование рассматривает все составляющие гуманитарной политики, а также их взаимозависимость и степень согласованности различных измерений гуманитарной политики между собой. Помимо этого, Европейский союз рассматривается как самостоятельный актор. Таким образом, в работе рассматривается общеевропейская гуманитарная политика, а не сумма теорий, мер и действий стран-участниц ЕС.

Структура работы соответствует поставленной цели и задачам исследования. Работа состоит из введения, двух глав, каждая из которых представлена тремя параграфами, заключения, списка использованных источников и литературы. В первой главе рассматриваются правовые и институциональные рамки гуманитарной политики ЕС в Африке. Вторая глава посвящена проблемам эффективности сотрудничества ЕС и стран Африки по гуманитарным вопросам.

³³ Громогласова, Е. Гуманитарная составляющая внешней политики государства / Е. Громогласова // Пути к миру и безопасности. – 2018. № 1(54). – С. 78.

³⁴ Межеловская М.О., Федяй И.В. Методологические и теоретические основы гуманитарного измерения внешней политики / М.О. Межеловская, И.В. Федяй // Кыргызско-Российский Славянский университет. Том 17. -2017. №4. - С. 88.

Глава 1. Правовые и институциональные рамки гуманитарной политики Европейского союза в Африке

1.1. Эволюция подхода ЕС к решению гуманитарных проблем в Африке

Правовая основа для общеевропейской гуманитарной политики была установлена Маастрихтским договором, вступившим в силу в 1993 году. Договор о Европейском союзе содержит формальные предпосылки для согласования политики в области развития с другими направлениями политики, а также координации общеевропейской политики и линий сотрудничества и предоставления помощи, которые члены ЕС проводят в рамках двусторонних отношений³⁵. Однако Маастрихтский договор не предусматривал мандата на европейскую кооперацию в области гуманитарной политики, следовательно, инструмента для координации политики по содействию гуманитарной безопасности между странами-участницами ЕС создано не было³⁶.

В 2000 году в столице Бенина, городе Котону, между государствами Евросоюза и странами Африки, Карибского бассейна и Тихого океана было заключено соглашение о партнерстве и сотрудничестве сроком на следующие 20 лет. Соглашение Котону пришли на смену Ломейским конвенциям, регулировавшим отношения между Европейским экономическим союзом и странами АКТ с 1975 года. Так же, как и Ломейские конвенции, соглашение Котону затрагивает вопросы финансового и торгового сотрудничества. Однако, сравнивая два документа, можно сделать вывод о смене приоритетов ЕС в отношении стран АКТ. В первую очередь, главной целью договора, подписанного в Котону, провозглашается борьба с бедностью, в то время, как главной целью конвенций Ломе провозглашается «продвижение и расширение экономического, культурного и социального развития стран АКТ, укрепление и диверсификация отношений ЕС - АКТ». Система соглашений Ломе продемонстрировала свою неэффективность в улучшении качества жизни в странах АКТ и нанесла удар по имиджу европейских стран в их стремлении оказывать содействие развивающимся странам и бороться с глобальным неравенством. Поэтому пересмотр и изменения системы Ломейских конвенций были необходимы³⁷.

³⁵ Treaty on European Union // European Union. URL: https://europa.eu/european-union/sites/europa.eu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf (дата доступа: 24.03.2019).

³⁶ Henökl T., Keijzer N. The Future of the „European Consensus on Development“ // German Development Institute - 2016. Briefing Paper 5.

³⁷ Золина, Д.М. Смирнова О.А. Соглашение Котону Как Пример Качественных Изменений В Политике Содействия Развитию Европейского Союза / Д.М. Золина, О.А. Смирнова // Юрист - Правоведъ. – 2010. № 6 (43). - С. 103.

Таким образом, договор Котону определяет основные принципы для сотрудничества ЕС и стран АКТ, закрепляет приверженность стран демократическим ценностям и служит цели интегрировать страны АКТ в мировую экономическую систему путем укрепления сотрудничества между странами Европы и АКТ. В договор также включены такие пункты, как привлечение гражданского общества, поощрение предпринимательства и частного сектора, поддержка инициатив, направленных на сохранение окружающей среды³⁸.

Договоренности, достигнутые в Котону, демонстрируют, что отношения между Европейским союзом и странами Африки, а также Карибского бассейна и Тихого океана, утрачивают исключительно экономический оттенок. Вместо односторонних торговых преференций, предоставляемых ЕС странам АКТ, основой отношений стало экономическое партнерство, а экономические принципы, регулировавшие отношения между странами, были заменены принципами политического характера³⁹. Согласно статье 9 соглашения, основополагающими элементами сотрудничества ЕС и стран АКТР являются уважение прав человека, демократические принципы и верховенство закона. Статья 96 предусматривает приостановление помощи в случае неуважения этих фундаментальных принципов. Помимо этого, в статье 2 сформированы основные принципы сотрудничества ЕС и стран АКТ. С одной стороны, ЕС признает равенство всех партнеров и независимость в разработке и осуществлении стратегий развития. С другой стороны, ЕС выдвигает три условия, адресованных странам АКТ: вовлечение в партнерство акторов, отличных от центрального правительства, в том числе негосударственных акторов; дифференциация и регионализация, то есть соответствие выделенной помощи нуждам страны, ее уровню развития и стратегии; диалог, выполнение обязательств и отчетность об их выполнении⁴⁰.

Таким образом, соглашение Котону отражает озабоченность ЕС эффективностью предоставляемой помощи. В связи с этим в соглашении сформулирован последний принцип, призванный обеспечить эффективность предоставляемой помощи и прозрачность ее реализации. Согласно этому принципу, размер предоставляемой помощи развивающимся странам зависит не только от их потребностей, но и от того, насколько

³⁸ Cotonou Agreement // Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:r12101> (дата доступа: 24.03.2019).

³⁹ Зинченко, А.Н. Альтернативы в отношениях между странами АКТ и ЕС после соглашения Котону / А.Н. Зинченко // Научные труды Республиканского института высшей школы. – 2018. № 18-1. - С. 158.

⁴⁰ Cotonou Agreement // Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:r12101> (дата доступа: 24.03.2019).

эффективно страны-реципиенты ее реализуют. ЕС признает необходимость регулярного контроля реализации предоставляемой помощи⁴¹.

Фундаментом для последовательной европейской политики по содействию развитию стал Европейский консенсус по проблемам развития, утвержденный в 2005 году. Консенсус обязан своим происхождением Целям развития тысячелетия, установленным на Саммите тысячелетия в 2000 году, потому Консенсус главным образом концентрируется на искоренении бедности. Он включает в себя основные принципы политики в области развития и приверженность всех членов ЕС следовать им, а во второй части детализирует политику Европейской комиссии в этой сфере⁴². Консенсус не только отражает накопленный опыт стран, стоявших у истоков создания ЕС, он послужил ориентиром для формирования политики по содействию развитию в странах, которые присоединились в ЕС в 2004 году. Также Консенсус заложил основу для разработки программ по вопросам развития, последовавших в 2007 – 2013 годах. До 2009 года Консенсус направлял и стимулировал политику в области развития, однако после 2009 года он утратил свое значение и используется лишь в качестве отсылки⁴³.

Следом за консенсусом по проблемам развития в 2007 году был принят Европейский консенсус по гуманитарной помощи. Консенсус обозначает рамки для реагирования ЕС на гуманитарные кризисы. В Консенсусе провозглашены следующие принципы оказания гуманитарной помощи, приверженность которым подтверждает Европейский союз: гуманность, нейтральность, непредвзятость и независимость. Цель Консенсуса – повысить эффективность и качество гуманитарной помощи, а также добиться последовательности в ее осуществлении. В арсенал инструментов гуманитарной помощи ЕС входят следующие меры: обеспечение готовности, уменьшение опасности бедствий, реагирование на чрезвычайные ситуации, помощь в затяжных кризисах. Помимо этого, в Консенсусе прослеживается стремление ЕС к международной кооперации в вопросах гуманитарной помощи. Консенсус по гуманитарной помощи включает в себя прямую отсылку на Консенсус по содействию развитию, призывая принимать во внимание долгосрочные цели развития. Документ подчеркивает стремление

⁴¹ Carbone M. Mission Impossible: The European Union and Policy Coherence for Development // Journal of European Integration. 2008. Vol. 30. № 3. - С. 323–342.

⁴² The European Consensus on Development // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-the-european-consensus-on-development-200606_en.pdf (дата доступа: 24.03.2019).

⁴³ Henökl T., Keijzer N. The Future of the „European Consensus on Development“ // German Development Institute. - 2016. Briefing Paper 5.

ЕС к последовательности и согласованности гуманитарной помощи и помощи содействию развитию⁴⁴.

Документом, определяющим африканское измерение европейской политики по содействию развитию, стала Совместная стратегия Африки-ЕС, принятая на саммите ЕС - Африка в Лиссабоне в 2007 году. Стратегия выражает приверженность обеих сторон преодолеть устоявшиеся отношения, выраженные формулой донор – получатель, и строить долгосрочное сотрудничество на основе совместно определенных и взаимовыгодных интересов⁴⁵. Таким образом, Совместная стратегия предлагает вывести отношения между ЕС и Африкой на стратегически новый уровень.

Формирование общих целей и вступление в активное действие Европейской комиссии как донора повлекло за собой ряд положительных изменений. Во-первых, ужесточился контроль за демократическими и экономическими реформами, проводимыми в странах-реципиентах. При этом внимание уделяется реформам, которые проводятся в стране в настоящем времени, а не существуют лишь в абстрактных планах. Принципиальный отказ ЕС от предоставления помощи странам, в которых правят диктаторские режимы и которые отказываются от проведения реформ, создает дополнительный институт давления⁴⁶.

Кроме того, совместными усилиями ЕС и Африканскому союзу удалось создать и обеспечить функционирование механизма предупреждения кризисов в Африке, который показал активное действие в периоды кризисов в Кот-д'Ивуаре и Судане. ЕС потратил более 20 миллионов евро на организацию переговоров между сторонами конфликтов в этих странах. Помимо этого, ЕС активно поддерживает миссии Африканского союза в Сомали и Мали, направленные на борьбу с пиратством⁴⁷.

В 2015 году на смену Целям развития тысячелетия пришли Цели устойчивого развития, которые расширили перечень задач в рамках содействия развитию и сместили акцент на глобальные вызовы. Таким образом, Цели устойчивого развития создали предпосылку для обновления концептуальных документов, направляющих политику

⁴⁴ The European Consensus on Humanitarian Aid // URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1431445468547&uri=CELEX%3A42008X0130%2801%29> (дата доступа: 24.03.2019).

⁴⁵ The Africa-EU strategic partnership. A Joint Africa-EU Strategy // The Africa-EU Partnership. Official Journal of the European Union. URL: https://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf (дата доступа: 24.03.2019).

⁴⁶ Лилеев И.Л. ЕС и Африка: время смены приоритетов // Азия и Африка сегодня. 2015. №4. С. 7.

⁴⁷ Ibid. С. 9.

Европейского союза в области устойчивого развития⁴⁸. В 2016 году европейский комиссар по международному сотрудничеству и развитию Невен Мимица выступил с речью, в которой обозначил приоритетные направления, вокруг которых должна строиться новая политика содействия развитию Евросоюза. Комиссар в качестве ориентира говорит об «умном» развитии, способном создавать новые рабочие места, эффективно использовать ресурсы и демонстрировать устойчивость в кризисных ситуациях. Главными целями развития он назвал борьбу с бедностью, голодом и неравенством. В качестве элементов эффективности реализации содействия развитию Невен Мимица назвал не только мобилизацию ресурсов, но и привлечение частных инвестиций⁴⁹.

В 2016 году Европейский союз принимает Глобальную стратегию по внешней политике и безопасности. После Стратегии-2016 ЕС согласовывает План действий по обороне Евросоюза. Если предшествующая обеим доктринам Глобальная стратегия по внешней политике и безопасности 2003 года являлась воплощением либерализма и делала акцент на превентивном взаимодействии, то есть использовании дипломатических усилий, политического диалога и экономических выгод, новые рамочные документы являются фактическим признанием того, что одной мягкой силы недостаточно для противодействия существующим вызовам. Приоритетом новых доктрин наряду с безопасностью ЕС стала государственная и социальная устойчивость в странах на юге и востоке от границ Союза, комплексный подход к разрешению конфликтов, глобальное управление XXI века и формирование открытых к сотрудничеству региональных систем. Таким образом, гуманитарное измерение политики ЕС стало носить первоочередный характер⁵⁰.

⁴⁸ Henökl T., Keijzer N. The Future of the „European Consensus on Development“ // German Development Institute. - 2016. Briefing Paper 5.

⁴⁹ Opening remarks by Commissioner Neven Mimica at the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation // United Nations Industrial Development Organisation. URL: https://www.unido.org/sites/default/files/2017-01/Neven_Mimica_0.pdf (дата доступа: 25.04.2019).

⁵⁰ Ломова А.А. Эффективность внешней гуманитарной политики ЕС: Pro et contra // Теории и проблемы политических исследований. - 2017. Том 6. № 4А. - С. 80-81.

1.2. Современная концепция гуманитарной политики ЕС и ее направления в Африке

В рамках гуманитарной политики ответственность за разработку стратегии содействия развитию и ее реализации несет департамент Европейской комиссии EuropeAid. Европейская комиссия также покрывает большую часть расходов на развитие, а остальные средства выделяются из Европейского фонда развития⁵¹.

Органом ЕС, ответственным за распределение средств, предназначенных для гуманитарной помощи, и координацию политики и действий стран-участниц, является Генеральный Директорат по оказанию гуманитарной помощи и гражданской защите, учрежденный при Европейской комиссии. Генеральный Директорат не принимает непосредственного участия в осуществлении программ. В его задачи входит выделение и распределение финансовых средств, контроль с целью удостовериться в их рациональном использовании и обеспечение своевременного и эффективного получения помощи нуждающейся стороной⁵².

Согласно статье 214 Договора о функционировании ЕС, Союз осуществляет гуманитарную помощь в соответствии с принципами беспристрастности, нейтральности, недискриминации⁵³. Это положение предоставляет легальную основу для финансовой и операционной независимости Генерального Директората. Независимость гуманитарной помощи является важным принципом гуманитарной политики ЕС. В Консенсусе по гуманитарной помощи ее независимость определяется как «автономность гуманитарных целей от целей политических, экономических, военных или каких-либо других» и преследование единственной цели, призванной облегчить или предотвратить страдания жертв гуманитарных кризисов⁵⁴.

В рамках Европейского парламента вопросы, связанные с гуманитарной помощью, находятся в компетенции Комитета по развитию, а вопросы гражданской защиты в

⁵¹ Попова, О.П. Германия и политика Европейского союза в сфере СМР / О.П. Попова // Современная Европа. – 2016. № 1 (67). - С. 55.

⁵² Gonzalo, U.T. Humanitarian aid // Fact Sheets on the European Union. – 2018. URL: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_5.3.2.pdf (дата доступа: 24.03.2019).

⁵³ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (дата доступа: 24.03.2019).

⁵⁴ Bandov, G. Gošović, G. Humanitarian aid policies within the European Union External actions / G. Bandov, G. Gošović // Journal of Liberty and International Affairs. - 2018. Т. 4, № 2. - С. 30.

ведомости Комитета по окружающей среде, здравоохранению и продовольственной безопасности⁵⁵.

На сегодняшний день приоритетными направлениями гуманитарной помощи ЕС являются страны Ближнего Востока, страдающие от активных военных действий, а именно Ирак, Йемен и Сирия. По данным ЕС, 27% всех нуждающихся в помощи людей находятся именно в этих трех странах. Помимо этого, большую поддержку в рамках оказания гуманитарной помощи Европейский союз оказывает беженцам, пребывающим в Турции⁵⁶. Такое распределение помощи обусловлено обеспокоенностью ЕС миграционным кризисом и необходимостью сдерживать потоки мигрантов. Европейский союз стремится трансформировать свою миграционную политику в политику превентивного характера, и для достижения этой цели в качестве инструмента использует гуманитарную политику в борьбе с нестабильностью в регионе⁵⁷.

Однако Африканский континент остается получателем самой большой части расходов ЕС на гуманитарную помощь. В 2016 году на Африку пришлось 40,6% от общей суммы расходов Генерального Директората на гуманитарную помощь, в то время как гуманитарная помощь странам Ближнего Востока и соседним с ЕС государствам составила 39,54%⁵⁸. По данным на 2017 год, Европейская комиссия выделила странам Африки 727 миллионов евро в качестве гуманитарной помощи. Общий бюджет Европейской комиссии на оказание гуманитарной помощи составил 1548 миллионов⁵⁹.

В отношениях с Африкой ЕС традиционно разделяет континент на 2 региона: Средиземноморский и Южнее Сахары. Исторически со средиземноморскими странами Европу объединяют более тесные связи. В начале тысячелетия Евросоюз заключил соглашения об ассоциации с Тунисом, Алжиром и Марокко. С одной стороны, соглашения такого рода предусматривают создание зоны свободной торговли, что составляет особую экономическую выгоду для Африканских стран. С другой стороны, соглашения включают в себя уважение прав человека и демократии как принципиальных

⁵⁵ Gonzalo, U.T. Humanitarian aid // Fact Sheets on the European Union. – 2018. URL: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_5.3.2.pdf (дата доступа: 24.03.2019).

⁵⁶ Annual report on the European Union's humanitarian aid policies and their implementation in 2017. Report From The Commission To The European Parliament And The Council. – Brussels: European Commission, 30.11.2018. - С. 2 – 3.

⁵⁷ Кукарцева, М.А. Гуманитарная политика ЕС в Африке и миграционный кризис / М.А. Кукарцева // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. - 2018. Т. 11. № 5. - С. 149 – 151.

⁵⁸ Gonzalo, U.T. Humanitarian aid // Fact Sheets on the European Union. – 2018. URL: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_5.3.2.pdf (дата доступа: 24.03.2019).

⁵⁹ Annual report on the European Union's humanitarian aid policies and their implementation in 2017. Report From The Commission To The European Parliament And The Council. – Brussels: European Commission, 30.11.2018. - С. 9.

элементов сотрудничества, таким образом, соглашения об ассоциации используются ЕС в качестве инструмента для распространения либеральных ценностей⁶⁰.

Гуманитарная помощь Европейской комиссии в 2017 году, прежде всего, была реализована на оказание чрезвычайной продовольственной помощи, помощи в области питания, помощи беженцам и внутренне переселенным лицам. Больше половины предоставленной Африке помощи, 474 миллиона, была получена странами восточного региона, расположенными у Великих Африканских озер и в районе Африканского Рога. Получателями помощи стали 35 миллионов человек, оказавшихся в условиях острой нехватки продовольствия, 5 миллионов африканцев, вынужденных покинуть Республику Бурунди, Демократическую Республику Конго, Сомали, Судан и Южный Судан и искать убежище в Эритрее и Уганде, а также 15 миллионов вынужденных переселенцев, перемещенных внутри своих стран⁶¹.

Евросоюз активно поддерживает страны Восточной и Южной Африки в борьбе с пиратством. Часть гуманитарной помощи ЕС реализуется в рамках масштабной программы по содействию региональной морской безопасности. Противодействие пиратству играет важную роль в спектре оказываемой ЕС гуманитарной помощи, так как безопасность на море необходима для обеспечения безопасности торговых путей, а значит, способствует росту торговли и экономическому развитию региона⁶². В Сомали помимо пиратства ЕС ведет борьбу против группировки Аш-Шабаш. С этой целью в Уганде Евросоюз создал центр по подготовке миротворцев в Сомали⁶³.

Помимо стран восточных африканских стран, получателями масштабной помощи в области продовольствия являются страны Сахеля, а именно Камерун, Нигер, Нигерия и Чад. Европейская комиссия также оказала существенную чрезвычайную помощь населению, страдающему от последствий конфликтов, в Буркина-Фасо, Мавритании, Мали и Нигере. Поддержка была оказана и странам, гуманитарная ситуация которых стала заложницей кризиса в Центральной Африканской Республике⁶⁴.

⁶⁰ Лилеев, И.Л. Старый свет и Африка / И.Л. Лилеев. – М.: Институт Африки РАН, 2015. – С. 18.

⁶¹ Annual report on the European Union's humanitarian aid policies and their implementation in 2017. Report From The Commission To The European Parliament And The Council. – Brussels: European Commission, 30.11.2018. - С. 4.

⁶² Лилеев, И.Л. Старый свет и Африка / И.Л. Лилеев. – М.: Институт Африки РАН, 2015. – С. 31.

⁶³ Ibid. – С. 35.

⁶⁴ Annual report on the European Union's humanitarian aid policies and their implementation in 2017. Report From The Commission To The European Parliament And The Council. – Brussels: European Commission, 30.11.2018. - С. 9.

Особая важность гуманитарной помощи, предоставляемой ЕС, заключается в поддержке жертв «забытых кризисов». Так обозначают такие регионы, которым остальные страны мира не предоставляют достаточное количество гуманитарной помощи. Ежегодно около 15% от общего числа расходов, выделенных на преодоление гуманитарных кризисов, адресуются «забытым кризисам». В 2016 году в качестве помощи в забытых кризисах Евросоюз оказал содействие сахарским беженцам, нашедшим убежище в Алжире, дарфурским беженцам, пребывающим в Чаде, и внутренне перемещенным жителям Судана⁶⁵.

Европейский союз выделяет цифровые технологии и инновации в качестве инструмента, способного повысить эффективность гуманитарной политики. В связи с этим в 2017 году была создана премия Европейского совета по инновациям с целью выделить достижения в создании высоких технологий для гуманитарной помощи. Таким образом Европейский союз надеется реализовать весь потенциал инноваций в области разрешения кризисных или чрезвычайных ситуаций⁶⁶.

Особое место в гуманитарной политике ЕС занимает образование в условиях чрезвычайных ситуаций. В 2017 году 6% бюджета ЕС, реализованного в области гуманитарной помощи, были выделены на образование в чрезвычайных ситуациях⁶⁷.

О стремлении преодолеть зависимость стран Африки от гуманитарной помощи ЕС и повысить эффективность гуманитарной политики свидетельствуют меры Евросоюза, направленные на формирование устойчивости местного населения к рискам. С этой целью в 2017 году Европейская комиссия выделила 15 миллионов евро⁶⁸. Генеральный директорат курирует две программы, направленные на повышение устойчивости: в регионе стран Сахеля – программа AGIR, в регионе Американского Рога – программа SHARE⁶⁹.

Усиленное внимание к развитию устойчивости регионов Африки к новым кризисам и способности отвечать на них свидетельствует о том, что на современном этапе в отношениях со странами Африки Европейский союз все еще находится в поисках путей,

⁶⁵ Bandov, G. Gošović, G. Humanitarian aid policies within the European Union External actions / G. Bandov, G. Gošović // Journal of Liberty and International Affairs. - 2018. Т. 4, № 2. - С. 31.

⁶⁶ Annual report on the European Union's humanitarian aid policies and their implementation in 2017. Report From The Commission To The European Parliament And The Council. – Brussels: European Commission, 30.11.2018. - С. 2.

⁶⁷ Ibid. С. 3.

⁶⁸ Ibid. С. 4.

⁶⁹ Gonzalo, U.T. Humanitarian aid // Fact Sheets on the European Union. – 2018. URL: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_5.3.2.pdf (дата доступа: 24.03.2019).

как перейти от формулы донор помощи – получатель, предполагающей зависимость, к партнерству. Помимо этого, тот факт, что гуманитарная помощь ЕС включает в себя направление на формирование устойчивости местного населения, является результатом приверженности ЕС концепции Увязки (nexus) гуманитарного содействия с развитием.

В докладе Европейской комиссии о политике по оказанию гуманитарной помощи отражена приверженность Европейского союза концепции Увязки гуманитарного содействия с развитием. Главными целями Увязки является повышение эффективности действий, улучшение способности предвидеть кризисы, гарантировать раннюю реакцию и находить устойчивые решения⁷⁰. Этот факт в очередной раз указывает на то, что несмотря на формальное разделение гуманитарную помощь и содействие развитию, осуществляемые ЕС, необходимо изучать и анализировать в комплексе. Согласно докладу, в 2017 году задача по координации действий между акторами, содействующими развитию и осуществляющими гуманитарную помощь, играла приоритетную роль для Европейского союза. Европейский союз начал реализовывать концепцию Увязки в качестве пилотных проектов в 2017 году в 6 странах, среди которых Нигерия, Судан, Чад и Уганда. Усилия Европейской комиссии в рамках Увязки направлены на решение двух главных задач: как обеспечить объединенные действия в решении проблем, связанных с рисками и уязвимостью стран, нуждающихся в гуманитарной помощи, и как наладить тесное сотрудничество со странами-участницами ЕС⁷¹.

Предотвращение потенциальных рисков с целью избежать возникновения нового конфликта или эскалации существующего является приоритетной задачей для ЕС наравне с миротворческими усилиями. Для предотвращения рисков необходимо разработать систему, способную распознать на раннем этапе риски, представляющие угрозу для стабильности и развития региона, а также смоделировать пути развития конфликта. На сегодняшний день ЕС не располагает эффективным инструментом для предотвращения потенциальных рисков. В превентивной деятельности, направленной на опережение конфликтов, Евросоюз полагается на информационные центры ООН, международных организаций и доклады журналистов, однако отлаженные схемы по предотвращению рисков не выработаны⁷².

⁷⁰ The European Union Humanitarian-Development Nexus // the Red Cross EU Office, the International Committee of the Red Cross. -2018. – 10 с.

⁷¹ Annual report on the European Union's humanitarian aid policies and their implementation in 2017. Report From The Commission To The European Parliament And The Council. – Brussels: European Commission, 30.11.2018. - С. 8.

⁷² Лилеев, И.Л. Старый свет и Африка / И.Л. Лилеев. – М.: Институт Африки РАН, 2015. – С. 27.

Таким образом, разработка структурированной системы по предупреждению рисков и предотвращению кризисов является одной из приоритетных задач для ЕС. Основываясь на опыте международных организаций, среди эффективных практик можно выделить помощь легитимным представителям власти и санкции в случаях нарушения международных обязательств. Также эффективным средством в превентивной борьбе с рисками может являться правильная экономическая политика, способствующая равномерному распределению ресурсов таким образом, чтобы их дефицит, избыток или несправедливое распределение не стало причиной нового конфликта⁷³.

Африканский союз зарекомендовал себя как надежный партнер, заинтересованный в раннем предупреждении кризисов⁷⁴. Тесное сотрудничество непосредственно с АС может повысить эффективность мер, предпринимаемых в этой области, и представляется необходимым элементом для формирования системы, призванной реагировать на потенциальные угрозы, просчитывать риски и предотвращать конфликты.

В 2017 году ЕС утверждает новый Европейский консенсус по развитию "Наш мир, наше достоинство, наше будущее". В рамках нового Консенсуса искоренение бедности остается первичной целью политики по содействию развитию. Консенсус подчеркивает взаимосвязь между развитием и другими сферами политики, в первую очередь безопасностью, гуманитарной помощью, миграцией и экологией⁷⁵. Для осуществления целей устойчивого развития, помимо Консенсуса, в 2017 году ЕС утверждает Внешний инвестиционный план для помощи Африке и другим странам-соседям ЕС. В рамках плана ЕС учреждает Европейский фонд устойчивого развития, предлагает техническое сопровождение для подготовки инвестиционных проектов, а также содействует развитию благоприятного инвестиционного климата⁷⁶.

Привлечение частных инвестиций в африканский регион является важной задачей для Европейского союза, о чем свидетельствует выступление Жан-Клода Юнкера перед Европейским парламентом в сентябре 2018 года. В своей речи председатель Европейской комиссии призвал не только окончательно отказаться от модели отношений донор-реципиент, указав, что «Африка не нуждается в благотворительности». Юнкер призвал

⁷³ Ibid. – С. 27.

⁷⁴ Ibid. – С. 30.

⁷⁵ European consensus on development // European Commission URL:

https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/european-consensus-development_en

⁷⁶ Communication from the Commission on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration // Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1508753858318&uri=CELEX%3A52016DC0385> (дата доступа: 24.03.2019).

вывести отношения с Африкой за рамки одной лишь политики помощи развитию и гуманитарной помощи. Он подчеркнул необходимость стратегического партнерства с Африкой, построенного на равенстве, справедливости и взаимных обязательствах. Юнкер выступил с предложением о создании Африкано-европейского альянса по устойчивому инвестированию и созданию рабочих мест, способному в течение следующих 5 лет создать 10 миллионов рабочих мест. Более детальное обсуждение идеи о создании Альянса последует в июне 2019 года⁷⁷.

Европейский союз переосмысливает политику в отношении Африки. На смену прежним приоритетным областям, которыми являлись торговля и развитие, пришли сотрудничество, обмен знаниями и поощрение ответственного инвестирования. Речь идет о таких инвестициях, которые не поощряют захват земли, обеспечивают достойную оплату фермерам и признают их центральную роль для создания продовольствия. Важной сферой сотрудничества становится сельское хозяйство, в 2017 году в Риме состоялась Конференция министров сельского хозяйства Африканского союза и ЕС. Для развития сельского хозяйства в Африке было решено проводить образовательные программы обмена и наладить сотрудничество между сельскохозяйственными учебными заведениями. Парижские соглашения также повлияли на сотрудничество АС и ЕС, теперь в фокусе находятся такие экологические аспекты как улучшение водопользования, меры по противодействию изменению климата, проблема пищевых отходов и потерь. Также внимание уделяется созданию стабильных условий для предпринимательства, а именно на привлечении инвестиций со стороны сельскохозяйственного бизнеса Африки, которые наравне с помощью ЕС смогли бы способствовать развитию сектора. В мае 2018 была создана целевая группа по сельскохозяйственным районам Африки⁷⁸.

Кроме того, ЕС разработал Соглашения об экономическом партнерстве, призванные содействовать торговле и развитию в развивающихся странах, включая страны Африки. Таким образом ЕС намеревается обеспечить беспопшлинный и неквотируемый доступ ко всем наименее развитым странам и односторонние уступки развивающимся странам. Эти соглашения способны позволить странам Африки защитить свою сельскохозяйственную продукцию. На сегодняшний день ЕС импортирует из

⁷⁷ Annual State of the EU address by President Juncker at the European Parliament // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2018_en#thecommissionsannouncements (дата доступа: 24.03.2019).

⁷⁸ Towards stronger EU-Africa cooperation // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/news/towards-stronger-eu-africa-cooperation-2018-sep-12_en (дата доступа: 24.03.2019).

наименее развитых стран больше, чем Канада, Китай, Россия, США и Япония вместе взятые⁷⁹.

Процесс изменения фундаментальных доктрин, служащих основой для общеевропейской гуманитарной политики, еще далек от завершения, особенно на африканском измерении. В 2020 году истекает срок у договора Котону, заключенного в 2000 году между ЕС и странами Африки, Карибского бассейна и Тихого океана. К 2020 на смену договору Котону должен прийти новый договор, определяющий сотрудничество ЕС и Африки⁸⁰. Даже если новый договор не повлечет качественно новых изменений, он способен внести коррективы или задать новый курс развития сотрудничества африканских стран и ЕС по гуманитарным вопросам.

1.3. Саммит ЕС – Африка и другие площадки для сотрудничества

Традиционной площадкой для диалога между Евросоюзом и странами Африки выступает саммит ЕС – Африка, который проходит каждые три года. В рамках саммитов страны подводят итог исполнения взятых на себя обязательств, а также обсуждают актуальные проблемы и перспективы сотрудничества. Каждый саммит заканчивается принятием совместной декларации. Поэтому саммиты играют большую роль в формировании основных направлений развития отношений между двумя континентами⁸¹.

Несмотря на то, что первая встреча на высшем уровне руководителей стран Африки и Евросоюза состоялась в 2000 году в Каире, все же отправной точкой в строительстве партнерских отношений стоит считать Второй саммит «ЕС – Африка», состоявшийся в Лиссабоне. В рамках этой встречи ЕС и 31 страна Африки подписали Договор о стратегическом партнерстве, в течение следующего месяца к Договору присоединилось большинство оставшихся африканских стран. В 2010 был проведен Третий саммит в Триполи. Четвертый саммит был посвящен теме «Инвестируя в людей, процветание и мир»⁸².

В 2017 году в Абиджане, крупнейшем мегаполисе Кот-д’Ивуара, был проведен пятый саммит между главами африканских государств и стран Европейского Союза. При этом, в названии саммита впервые вместо Африки, как континента, был упомянут

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Development Cooperation // European Union External Action. URL: https://eeas.europa.eu/topics/development-and-cooperation/2077/development-cooperation_en (дата доступа: 24.03.2019).

⁸¹ 5th AU – EU Summit // African Union. URL: <https://www.africa-eu-partnership.org/en/our-events/5th-au-eu-summit> (дата обращения 15.04.2019).

⁸² Лилеев, И.Л. Старый свет и Африка / И.Л. Лилеев. – М.: Институт Африки РАН, 2015. – С. 21.

Африканский союз и поставлен на первое место, предшествуя ЕС. Впервые в качестве своего партнера ЕС выделил Африканский союз. Трансформация названия саммита свидетельствует о признании Африканского союза в качестве международного актора, а также об акцентировании внимания на равенстве двух партнеров⁸³.

В соответствии с соглашением, достигнутом в Котону, Европейский союз заинтересован в привлечении к участию в политическом диалоге со стороны Африки акторов, отличных от центрального правительства⁸⁴. Стремление перейти к новой форме отношений, предполагающей сотрудничество как между государственными акторами, так и между представителями гражданского общества и частного сектора, прослеживается и на примере саммита ЕС - Африка. В 2017 году до проведения саммита АС – ЕС, объединившего глав государств двух континентов, с целью развития диалога и партнерства между Европой и Африкой были проведены следующие мероприятия: Третий форум гражданского общества, Четвертый молодежный форум, Шестой бизнес форум, Четвертый парламентский саммит, а также впервые был проведен Форум локальных и региональных правительств. Очень важной является возможность обсуждать насущные вопросы в рамках отраслевых встреч, так как она помогает ослабить давление политических лозунгов и деклараций и стимулирует отраслевое сотрудничество на экспертном уровне. Таким образом, мы видим, что помимо диалога на высшем уровне сотрудничество между Африканским союзом и ЕС основывается на взаимодействии множества неправительственных акторов⁸⁵.

Что касается межгосударственного сотрудничества, помимо встреч лидеров государств в рамках саммита проходят встречи на уровне министров, в которых участвуют представители Еврокомиссии, Комиссии Африканского союза, министры иностранных дел стран-участниц АС и ЕС, представители Совета ЕС, Европейской внешнеполитической службы. Также проводятся встречи представителей Еврокомиссии и Комиссии Африканского союза. Развивается межпарламентское сотрудничество, о чем свидетельствует деятельность совместной парламентской ассамблеи АКТ – ЕС. С января

⁸³ Kotsopoulos, J. Mattheis, F. The EU-Africa summit is now the AU-EU summit. Why the upgrade matters / J. Kotsopoulos, F. Mattheis. URL: <http://theconversation.com/the-eu-africa-summit-is-now-the-au-eu-summit-why-the-upgrade-matters-88185> (дата обращения 15.04.2019).

⁸⁴ Cotonou Agreement // Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:r12101> (дата доступа: 24.03.2019).

⁸⁵ 5th AU – EU Summit // African Union. URL: <https://www.africa-eu-partnership.org/en/our-events/5th-au-eu-summit> (дата обращения 15.04.2019).

2008 года при Африканском союзе действует постоянная делегация ЕС, а также был учрежден пост спецпредставителя ЕС при Африканском союзе⁸⁶.

В последние годы в отношениях между Африкой и Европой прослеживается тенденция, направленная на интенсификацию диалога и углубление партнерства. Это доказывают частые встречи на высшем уровне и стремление создать новые площадки для диалога. Так, по итогам Саммита в 2017 году, было принято решение о проведении ежегодных встреч на уровне министров иностранных дел. Первая встреча между главами МИД АС и ЕС в рамках достигнутых договоренностей состоялась в январе этого года⁸⁷. Незадолго до этого главы государств АС и ЕС встретились в рамках Форума на высшем уровне, проведенного в декабре 2018 года в Вене⁸⁸, не дожидаясь истечения 3 лет после проведенного в 2017 году саммита и обеспечивая таким образом постоянство и непрерывность диалога. Лидеры стран ЕС, прежде всего Ангела Меркель и Себастьян Курц, выступают с призывами обеспечить тесное сотрудничество с Африкой и выделяют африканское измерение в качестве наиболее приоритетного для внешней политики⁸⁹.

В 2017 году в Гамбурге состоялся Саммит стран Большой Двадцатки. Главной темой обсуждения для лидеров стран Большой двадцатки стала Африка. Темами для обсуждения стали привлечение частных инвестиций, инициативы по развитию инфраструктуры на континенте, прежде всего в энергетическом секторе, содействию ускорению экономического роста и борьбе с безработицей. Много слов было сказано о стратегической важности Африки. Саммит Большой Двадцатки завершился заключением официального партнерства между Африкой и клубом Группой двадцати⁹⁰.

Примечательно, что в рамках Саммита G-20 прозвучали лозунги к более тесной кооперации и постоянному диалогу с Африкой. За месяц до встречи в Гамбурге по инициативе Германии состоялась конференция на тему, перекликающейся с темой последующего Саммита АС – ЕС, «Инвестируя в общее будущее». Таким образом,

⁸⁶ Европейский союз в поиске глобальной роли: политика, экономика, безопасность / А.А. Громыко [и др.]; под ред. А.А. Громыко. - М.: Изд-во Весь мир, 2015. – С. 446.

⁸⁷ EU-African Union ministerial meeting, 21-22/01/2019. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2019/01/21-22/> (дата обращения 15.04.2019).

⁸⁸ High-Level Forum Africa-Europe starts in Vienna: European Commission will present Africa-Europe Alliance progress. URL: <https://www.africa-eu-partnership.org/en/stay-informed/news/high-level-forum-africa-europe-starts-vienna-european-commission-will-present> (дата обращения 15.04.2019).

⁸⁹ ЕС и Африка планируют провести саммит в декабре. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5570352> (дата обращения 15.04.2019).

⁹⁰ Green, A. G20 development pledges overshadowed by climate rift / A. Green. // Devex. URL: <https://www.devex.com/news/g20-development-pledges-overshadowed-by-climate-rift-90641> (дата обращения 15.04.2019).

Германия, будучи председателем Большой Двадцатки в 2017 году, использовала свой мандат с целью привлечения внимания к Африке. Конференция смогла объединить как европейских экспертов, так и представителей от африканских государств, в числе которых были и их лидеры. Таким образом, Германия выразила свой призыв в отношениях с Африкой руководствоваться принципом двустороннего диалога с привлечением непосредственных представителей африканских стран, призванным сменить одностороннее обсуждение ситуации на Африканском континенте⁹¹.

⁹¹ Green, A. G20 Africa summit seeks greater private investment in Africa / A. Green. // Devex. URL: <https://www.devex.com/news/g20-africa-summit-seeks-greater-private-investment-in-africa-90478> (дата обращения 15.04.2019).

Глава 2. Проблемы эффективности сотрудничества ЕС и стран Африки по гуманитарным вопросам

2.1. Проблемы координации общеевропейской гуманитарной политики с отдельными странами-участницами ЕС (на примере Германии)

Политика в области помощи и развития относится к совместной компетенции Европейского Союза и стран-участниц. Поэтому на вопрос о разграничении полномочий между институтами ЕС и членами Союза не существует однозначного ответа. В связи с этим члены ЕС проводят политику в области развития единолично, руководствуясь своими национальными интересами. Политика Европейской комиссии является более нейтральной, так как в отличие от государств-членов ЕС она не связана со странами, которым предоставляется помощь, ни историческими событиями, ни юридическими обязательствами⁹². Помимо этого, национальная гуманитарная политика членов ЕС в большей степени зависит от возможной выгоды, которую страна надеется получить в будущем, и от политической ситуации в самой стране ввиду внутренней борьбы политических сил за власть и заинтересованности в успешном участии в выборах⁹³.

Европейский союз является важным актором, осуществляющим гуманитарную политику. Европейская комиссия имеет внушительное количество партнеров, представленных неправительственными организациями. НПО, подписавшие рамочное партнерское соглашение с Европейской комиссией, базируются в различных странах Союза⁹⁴. Ввиду наднациональной природы Европейский союз, в отличие от его членов, имеет больше возможностей для координации действий НПО как между собой, так и с национальными правительствами, а также способен внести вклад в развитие сотрудничества и создания новых партнерских связей. Помимо этого, сотрудничество с Европейской комиссией представляется особенно выгодным для НПО. Кооперация с Еврокомиссией, среди прочего, может служить одним из инструментов обеспечения политической независимости НПО от национальных структур за счет диверсификации источников финансирования и нейтральности ЕС как гуманитарного актора⁹⁵. Это

⁹² Söderbaum F., Hettne B. The European Union as an actor in Africa. // ResearchGate. URL: https://www.researchgate.net/publication/265084739_The_European_Union_as_an_actor_in_Africa (дата доступа: 24.03.2019).

⁹³ Bandov, G. Gošović, G. Humanitarian aid policies within the European Union External actions / G. Bandov, G. Gošović // Journal of Liberty and International Affairs. - 2018. Т. 4, № 2. - С. 34.

⁹⁴ Annual report on the European Union's humanitarian aid policies and their implementation in 2017. Report From The Commission To The European Parliament And The Council. – Brussels: European Commission, 30.11.2018. - С. 11 – 17.

⁹⁵ Garavoglia, M. German Humanitarian Aid: More "Europeanisation" As A Way Forward? / M. Garavoglia // Zeitschrift für Politikberatung. – 2015. Т. 7, № 1/2. - С. 53.

преимущество является актуальным даже для стран с сильно развитым гражданским обществом, в частности, для Германии, где в рамках сложившейся системы, германские НПО в сфере оказания гуманитарной помощи находятся в зависимых отношениях от правительства и вынуждены следовать директивам государства, так как именно правительство субсидирует их деятельность⁹⁶.

Помимо этого, Европейский союз имеет партнерские соглашения с международными организациями, среди которых 9 специализированных учреждений ООН, Всемирная организация здоровья и Всемирная продовольственная программа⁹⁷. Такое партнерство свидетельствует об акторности ЕС в осуществлении гуманитарных действий. Также, за счет тесного сотрудничества с международными организациями и НПО, Европейский союз имеет возможность выстраивать более последовательную гуманитарную политику. В этом состоит преимущество ЕС над его членами. Таким образом, ЕС способен разрабатывать концептуальные последовательные документы для общеевропейской гуманитарной политики и затем продвигать общеевропейские принципы на национальном уровне в странах-участницах.

Одной из своих целей Комиссия считает обеспечение последовательности в предоставлении помощи, поэтому пытается координировать такие разные области гуманитарной политики, как содействие развитию, гуманитарная помощь, торговля и безопасность. Для координации гуманитарной политики в 2007 году был принят Кодекс поведения по взаимодополняемости и разделению труда, который призывает страны-участницы сконцентрировать гуманитарное содействие в меньшем количестве стран и сократить число приоритетных направлений национальной гуманитарной политики, усилив при этом свою поддержку в тех областях, где страна обладает сравнительным преимуществом⁹⁸.

Однако, что касается африканского измерения, Европейскому союзу не всегда удается координировать национальную политику его членов по вопросам развития. Причина кроется в том, что унификация политики по вопросам развития или передача

⁹⁶ Рустамова, Л. Политика и практика ФРГ в сфере гуманитарной помощи / Л. Рустамова // Пути к миру и безопасности. – 2018. № 1(54). – С. 281.

⁹⁷ Annual report on the European Union's humanitarian aid policies and their implementation in 2017. Report From The Commission To The European Parliament And The Council. – Brussels: European Commission, 30.11.2018. – С. 10 – 17.

⁹⁸ Carbone, M. Between EU Actorness and Aid Effectiveness: The Logics of EU Aid to Sub-Saharan Africa / M. Carbone // Società Italiana di Scienza Politica . URL: <https://www.sisp.it/files/papers/2012/maurizio-carbone-1457.pdf> (дата доступа 20.04.2019).

полномочий по ее формированию в исключительную компетенцию Европейского союза является нежелательным как для участников ЕС, так и для ряда развивающихся стран⁹⁹.

Ситуация складывается таким образом, что Европейская комиссия, наряду с членами ЕС, выступает в качестве донора, предоставляющего помощь. Таким образом, ЕС демонстрирует свою способность действовать на международной арене и заявляет о себе как о гуманитарном акторе в частности и акторе международных отношений в целом. Однако, проводя гуманитарную политику, Европейская комиссия и страны ЕС не всегда действуют как «одно целое». По этой причине складывается мнение, что Комиссия лишь выступает еще одним донором помощи развивающимся странам наравне с государствами-участниками. В связи с этим возникают сомнения, какие задачи Европейская комиссия может решить более эффективно, чем отдельные государства-члены и каким образом она повышает эффективность помощи¹⁰⁰.

Ежемесячно с целью координации гуманитарной помощи осуществляются встречи в рамках Рабочей группы Совета по гуманитарной и продовольственной помощи. Рабочая группа служит площадкой для диалога между странами-участницами ЕС и Генеральным Директоратом Европейской комиссии по оказанию гуманитарной помощи и гражданской защите. Этот формат имеет определяющее значение для возможности стран-участниц разрабатывать гуманитарные стратегии, так как в рамках этих встреч эксперты Генерального Директората предоставляют детальные анализы и делятся мнением. Однако, зачастую члены ЕС направляют на встречи группы младших представителей, не обладающих влиянием на процесс принятия политических решений и, как следствие, не способных укрепить сотрудничество¹⁰¹.

Ввиду сложившихся обстоятельств, под помощью Европейского союза в целях развития принято понимать совокупность действий, осуществляемых Европейской комиссией и органами ЕС, и мероприятий, проводимых государствами-членами по отдельности в рамках двусторонних соглашений с развивающимися странами¹⁰². В осуществлении односторонней гуманитарной политики страны Евросоюза, вопреки

⁹⁹ Söderbaum F., Hettne B. The European Union as an actor in Africa. // ResearchGate. URL: https://www.researchgate.net/publication/265084739_The_European_Union_as_an_actor_in_Africa (дата доступа: 24.03.2019).

¹⁰⁰ Ibid. С. 368.

¹⁰¹ Bandov, G. Gošović, G. Humanitarian aid policies within the European Union External actions / G. Bandov, G. Gošović // Journal of Liberty and International Affairs. - 2018. Т. 4, № 2. - С. 34.

¹⁰² Bidaguren, J. The Role of Local and Regional Authorities in European Community Development Aid Policy: Beyond Decentralized Aid / J. Bidaguren // European Development Cooperation. - 2010. - С. 291.

гуманитарным принципам, рискуют подвергнуть свои усилия по гуманитарному содействию влиянию национальных интересов¹⁰³.

Причины для обвинений в преследовании собственных интересов могут казаться небезосновательными. Например, страны Евросоюза с колониальным прошлым располагают институтами для поддержания тесных связей со своими бывшими колониями. Для Великобритании таким институтом является Содружество наций, объединяющее на добровольной все ее бывшие колонии, доминионы и протектораты, а также Камерун, Мозамбик и Руанду. Франция осуществляет кооперацию со своими бывшими колониями на площадке международной организации франкофонии, созданной по инициативе африканских стран¹⁰⁴.

По количеству средств, выделенных в качестве Официальной помощи развитию, Германия занимает второе место среди остальных стран мира, уступая лишь Соединенным Штатам Америки¹⁰⁵. Однако, несмотря на щедрое содействие, на национальном уровне гуманитарная политика еще находится в стадии становления. Большая работа предстоит германским властям по обеспечению последовательного характера гуманитарной политики и ее гармонизации. В первую очередь, выстраивание гуманитарной политики в Германии не соответствует положениям Увязки гуманитарного содействия с развитием. Работа Бундестага сконцентрирована в большей степени вокруг вопросов, связанных с правами человека и содействием развитию, и значительно меньшее внимание уделяется непосредственно оказанию гуманитарной помощи. Зачастую именно вопросы о предоставлении гуманитарной помощи становятся фактором, поляризующим мнение представленных в парламенте партий, вызывая оживленные межпартийные дебаты, и, как следствие, затрудняют процесс принятия решений. О нарушении баланса гуманитарной политики в Германии свидетельствует хотя бы тот факт, что ФРГ готовит гуманитарный отчет лишь каждые 4 года. Генеральный Директорат Европейской комиссии публикует такие доклады на ежегодной основе. Неправительственные организации, оперирующие в Германии, вынужденно поддерживают сложившуюся

¹⁰³ Carbone, M. Between EU Actorness and Aid Effectiveness: The Logics of EU Aid to Sub-Saharan Africa / M. Carbone // Società Italiana di Scienza Politica . URL: <https://www.sisp.it/files/papers/2012/maurizio-carbone-1457.pdf> (дата доступа 20.04.2019).

¹⁰⁴ Европейский союз в поиске глобальной роли: политика, экономика, безопасность / А.А. Громыко [и др.]; под ред. А.А. Громыко. - М.: Изд-во Весь мир, 2015. – С. 450 – 451.

¹⁰⁵ Development aid stable in 2017 with more sent to poorest countries
<http://www.oecd.org/newsroom/development-aid-stable-in-2017-with-more-sent-to-poorest-countries.htm>

тенденцию. Ввиду смещенного акцента в сторону прав человека и помощи развитию, НПО сложнее найти средства на оказание гуманитарной помощи¹⁰⁶.

Наконец, попытки Германии сотрудничать с другими членами ЕС, во-первых, носят выборочный характер, а именно, нацелены на те страны, которые уже являются важными гуманитарными акторами и донорами гуманитарной помощи, включая Нидерланды, Великобританию, Швейцарию. Такие попытки установить сотрудничество по гуманитарным вопросам ведут к успеху лишь в частных случаях, когда пересекаются интересы стран-доноров. Даже в случае успешного взаимодействия по определенному вопросу, такой опыт не выводит сотрудничество на стратегический уровень¹⁰⁷.

Из концептуальных документов Германии следует, что ФРГ выступает за более тесное сотрудничество в рамках Европейского союза и разработки единой общеевропейской политики. Германия рассматривает институты ЕС и европейские программы как эффективный инструмент в борьбе против бедности, способный привести к улучшению качества жизни в развивающихся странах в целом. Об этом свидетельствует позиция Германии при поддержке Нидерландов в переговорах по принятию Консенсуса по вопросам развития, тогда как Великобритания и страны Северной Европы выступали против принятия документа и стремились сохранить определенную автономию в проведении политики содействия развитию¹⁰⁸.

Сторонники реалистической теории международных отношений утверждают, что, выступая самым крупным донором помощи развитию и продвигая принятие общеевропейских концепций, Германия использует Европейскую интеграцию в качестве инструмента реализации своих национальных интересов¹⁰⁹. В действительности, Германия пытается оказывать влияние на формирование гуманитарной политики Союза. Так, например, в 2016 году Германия предложила план Маршалла для Африки в качестве основы для обновленного партнерства во имя развития и мира. Однако документ сосредоточен на экономических аспектах сотрудничества и необходимых мерах для стимуляции экономического роста стран континента, а также акцентирует внимание на

¹⁰⁶ Garavoglia, M. German Humanitarian Aid: More "Europeanisation" As A Way Forward? / M. Garavoglia // Zeitschrift für Politikberatung. – 2015. Т. 7, № 1/2. - С. 49 – 50.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Попова, О.П. Германия и политика Европейского союза в сфере СМР / О.П. Попова // Современная Европа. – 2016. № 1 (67). - С. 57.

¹⁰⁹ Ibid. С. 56.

необходимости поиска «африканских решений» для африканских проблем¹¹⁰. Положения Плана Маршалла для Африки полностью соответствуют определенным Европейским союзам целям и принципам гуманитарной политики.

Более того, в 2016 году Федеральное правительство приняло План действий по имплементации руководящих принципов ООН для экономики и прав человека. Согласно этому документу, приверженность Германии либеральным ценностям, лежащим в основе Европейского союза, является абсолютным приоритетом, а потому важнее как национальных, так и экономических интересов Германии¹¹¹.

Принимая во внимание вышеперечисленные обстоятельства, обвинения в адрес Германии в том, что ФРГ отдает приоритет национальным интересам и не разделяет принципов общеевропейской гуманитарной политикой, является необоснованным. Тем более, это не может являться аргументом против акторности Европейского союза в Африке. Европейский союз сумел создать ценностные ориентиры для формирования национальной гуманитарной политики, а также продемонстрировал свою возможность задавать курс и рамки в этой области. Таким образом, принимая во внимание действия ЕС, Евросоюз является гуманитарным актором в Африке, а фрагментированный характер его помощи отражает сложность и специфику внутриевропейских процессов. Следует также учитывать тенденцию, направленную на унификацию общеевропейской гуманитарной политики.

Если рассматривать политику по содействию развитию в отдельных странах ЕС, можно заметить характерную особенность, которая состоит в том, что наравне с политикой, которая исходит от национального правительства, существует и так называемая децентрализованная помощь, а именно те мероприятия, инициаторами которых выступают нецентральные правительства, то есть муниципалитеты, регионы, провинции и правительства субъектов федераций¹¹². Не все страны ЕС одинаково активны на каждом субгосударственном уровне при содействии развитию. Если в Австрии, Бельгии, Германии, Испании, Италии и Франции региональные правительства, муниципалитеты и иногда провинции имеют свою собственную политику по содействию развитию, то в Великобритании, Греции, Дании, Ирландии, Люксембурге, Нидерландах,

¹¹⁰ Afrika und Europa – Neue Partnerschaft fuer Entwicklung, Frieden und Zukunft. Eckpunkte fuer einen Marshallplan mit Afrika // Bundesministerium fuer wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. – 2017. – С. 5 – 7.

¹¹¹ Der Nationale Aktionsplan – Umsetzung der UN-Leitprinzipien fuer Wirtschaft und Menschenrechte (2016–2020) // Die Bundesregierung. – 2017. – С. 27.

¹¹² Bidaguren, J. The Role of Local and Regional Authorities in European Community Development Aid Policy: Beyond Decentralized Aid / J. Bidaguren // European Development Cooperation . - 2010. - С. 291.

Португалии и Швеции децентрализованная помощь в области развития предоставляется только на уровне муниципалитетов¹¹³. Несмотря на то, что по определению децентрализованная помощь является составной частью совокупности мер, осуществляемых ЕС по содействию развитию, Европейский союз, не придавая значения усилиям Комитета регионов, не сумел включить субгосударственный уровень осуществления помощи в процесс координации и отслеживания соответствия в политике по вопросам развития. Более того, попытки самих государств координировать национальную политику по содействию на различных уровнях зачастую оказываются безуспешными¹¹⁴.

При этом помощь в области развития, исходящая от нецентральных правительств, особенно ценна в тех ситуациях, где традиционные механизмы, как дипломатия, эмбарго, санкции и политический диалог, оказываются неэффективными. В таких сложных обстоятельствах, когда попытки национальных властей оказать влияние на развивающиеся страны со слабым правительством или авторитарным режимом, терпят неудачи, действия на субгосударственном уровне могли бы достичь желаемого эффекта. Однако ЕС не уделяет должного внимания такому инструменту, потому нецентральные правительства не располагают достаточными финансовыми средствами, чтобы стать полноценным посредником между ЕС и развивающимися странами, с которыми особенно сложно вести диалог. Вместо этого, ЕС рассматривает децентрализованную помощь сугубо как инструмент для борьбы с бедностью и достижения целей устойчивого развития¹¹⁵.

Подводя итог, можно сказать, что фрагментированный характер гуманитарного содействия со стороны Европейского союза является преградой на пути к эффективной реализации гуманитарной политики. Фрагментация гуманитарного содействия становится причиной неравномерного распределения помощи. Таким образом, некоторые развивающиеся страны становятся «любимчиками», а другие нуждающиеся в помощи государства не получают должной поддержки¹¹⁶. Именно поэтому особую важность приобретает деятельность Европейской комиссии, направленная на содействие в «забытых кризисах».

¹¹³ Ibid. С. 294.

¹¹⁴ Ibid. С. 305.

¹¹⁵ Ibid. С. 296 – 297.

¹¹⁶ Carbone, M. Between EU Actorness and Aid Effectiveness: The Logics of EU Aid to Sub-Saharan Africa / M. Carbone // Società Italiana di Scienza Politica . URL: <https://www.sisp.it/files/papers/2012/maurizio-carbone-1457.pdf> (дата доступа 20.04.2019).

Проблемы координации гуманитарной помощи и содействия развитию между членами ЕС приводят, с одной стороны, к расточительству ресурсов, а с другой стороны, не дают использовать весь спектр доступных средств и инструментов, как в случае с нецентральными правительствами. Таким образом, ценность усилий Европейской комиссии, трудящейся над координацией усилий между национальными правительствами, состоит в обеспечении эффективного распределения и не менее эффективном использовании ресурсов.

2.2. Факторы неэффективности гуманитарной политики ЕС со стороны Африки

Вклад Европейского союза в помощь развитию неоспоримо велик. Финансовая доля участия Европейского союза и его стран в Официальной помощи в целях развития составляет более половины. В 2015 году после принятия Программы устойчивого развития до 2030 года членами ООН, ЕС увеличил коллективную помощь на 12%, что составило 7,8 миллиардов евро. В 2017 году эта цифра составила 75,5 миллиардов евро, что на 1,9 миллиардов евро меньше, чем в 2016, рекордном для ЕС году¹¹⁷.

Однако объем предоставляемой помощи не может гарантировать ее эффективность. Согласно показателям Индекса человеческого развития, ситуация в африканских странах южнее Сахара не демонстрирует позитивных изменений с конца прошлого тысячелетия в то время, как все другие регионы мира показывают качественные улучшения своих показателей¹¹⁸.

В отношении Африки, европейская помощь в основном переводится на банковские счета, указанные официальными представителями африканских стран. При этом у ЕС отсутствуют механизмы контроля за распределением выделенной помощи, а попытки установить контроль вызывают негативную реакцию со стороны адресатов и обвинения во вмешательстве во внутренние дела государств. Таким образом, помощь служит средством обогащения элит, противореча основополагающим задачам, на которые она направлена, в том числе развитию демократии и искоренению бедности. Присвоение

¹¹⁷ EU remains the world's leading donor of development assistance: €75.7 billion in 2017 // European Union External Action Service. URL: https://eeas.europa.eu/delegations/uzbekistan/43010/node/43010_en (дата доступа: 20.04.2019).

¹¹⁸ Ломова, А.А. Феномен гуманитарной безопасности в политике Европейского Союза / А.А. Ломова // Политика и общество. - 2017. № 12. - С. 36.

средств чиновниками и коррумпированность африканских режимов не позволяет нуждающимся категориям получить выделенную помощь¹¹⁹.

Статья 97 Соглашения Котону предусматривает консультации в случаях коррупции в отношении средств, предоставленных ЕС на цели развития. В качестве крайней меры соглашение устанавливает приостановление помощи со стороны ЕС¹²⁰. Руководствуясь этим положением, в 2014 году Бельгия отказала Руанде в выплате помощи в связи с тем, что Руанда не выполнила своих обязательств по обеспечению свободы средств массовой информации, политической прозрачности и хорошего управления. Однако среди стран-участниц ЕС идут дискуссии на предмет эффективности таких мер¹²¹. В отношении ситуации с Руандой источники, близкие к МИДу Франции, высказались, что в странах, где систематически не уважают права человека, жертвой от прекращения помощи становятся именно самые нуждающиеся слои населения. Позиция Франции состоит в том, что в случае государственного переворота или нахождения нелегитимных сил во главе государства-реципиента, поток средств в бюджет этой страны должен быть остановлен, однако даже в этом случае оказание помощи гражданскому обществу и НПО должно продолжаться¹²².

Несмотря на усилия Европейского союза, направленные на создание и поддержку демократических институтов в регионе, реальная ситуация в Африке далека от демократии. Единственной демократической чертой, укоренившейся на континенте, стали всеобщие выборы, однако европейские партнеры вынуждены проводить мониторинг и оказывать давление для гарантии их прозрачности. На практике, несмотря на взятые обязательства, даже по итогам проведения демократических реформ страны-реципиенты не готовы гарантировать гражданские права и свободы своему населению. Таким образом, демократия не достигает населения африканских стран, вынужденного в первую очередь заботиться о своем выживании. Проблема выживания является первичной и вымещает заботы о правах и свободах с повестки дня. Парадокс состоит в том, что именно элиты ощущают позитивный эффект от демократических благ, и реформы не достигают своего адресата. Власть не становится подконтрольна обществу, наоборот, элиты пользуются

¹¹⁹ Лилеев И.Л. ЕС и Африка: время смены приоритетов // Азия и Африка сегодня. 2015. №4. С. 8.

¹²⁰ Cotonou Agreement // Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:r12101> (дата доступа: 24.03.2019).

¹²¹ Стрежнева, М.В. Руденкова, Д.Э. Европейский союз: архитектура внешней политики / М.В. Стрежнева, Д.Э. Руденкова. – М.: ИМЭМО РАН, 2016. – С. 55.

¹²² Barbieri, C. L'UE divisée sur l'octroi d'aide au développement en fonction des droits de l'homme // Euractiv. URL: <https://www.euractiv.fr/section/aide-au-developpement/news/l-ue-divisee-sur-l-octroi-d-aide-au-developpement-en-fonction-des-droits-de-l-homme/> (дата доступа 20.04.2019).

отсутствием гражданских механизмов контроля и управляют страной в соответствии с собственными интересами¹²³.

Сложившаяся политическая ситуация негативно влияет на экономическое развитие. С одной стороны, помощь стран-доноров не достигает своих адресатов. Вместо того, чтобы инвестировать полученные средства в человеческий капитал, местные элиты расходуют выделенные суммы в соответствии с собственными интересами и потребностями. При этом, основная масса потребляемых политическими элитами продуктов является импортными товарами. Таким образом, находящиеся в распоряжении элит средства не оказывают поддержки развитию национальной промышленности. Стремления политических элит сосредоточить в своих руках большое количество капитала приводит к изъятию из оборота огромных денежных сумм, которые следовало бы потратить на развитие инфраструктуры и улучшение бедственного положения местного населения. В итоге складывается порочный круг «недоразвития», разрыв между богатыми и бедными увеличивается, что непременно приводит к нарастанию социальной напряженности и рискует вылиться в конфликты¹²⁴.

Стоит отметить, что коррупционная деятельность политических элит африканских стран связана не только с расходованием на личные нужды средств, предназначенных на разрешение гуманитарных проблем или реализацию целей развития. Элиты наживаются на средствах от продажи природных богатств Африки, действуя под прикрытием внутренних беспорядков, конфликтов и гражданских войн. Так чиновники Южного Судана сумели опустошить государственный бюджет после разразившейся в 2013 году гражданской войны. Таким образом, коррупция не только препятствует получению помощи в целях развития, но и становится причиной истощения национальных ресурсов страны. Поэтому меры по прекращению сотрудничества по гуманитарным вопросам со странами, подрывающими демократические устои, предусмотренные в соглашениях Котону, представляются недостаточными. Необходимо развитие эффективного инструмента по борьбе с коррупцией в африканских странах, направленного не только на

¹²³ Емельянов, А.Л. Особенности политического процесса и политических структур на Африканском континенте / А.Л. Емельянов // Полис. Политические исследования. – 2013. № 1. – С. 143 – 145.

¹²⁴ Михневич, С.В. Панькова, А.С. Политико-экономические аспекты развития наименее развитых стран / С.В. Михневич, А.С. Панькова // Актуальные проблемы Европы. – 2018. № 1. – С. 135 – 136.

осуждение виновных в коррупции и политических преступлениях африканских лидеров, но и на закрытие путей для отмыwania денег и их реализации¹²⁵.

Коррупция в африканских странах объясняется не всегда и не только сугубо внутренними причинами. В том числе, отсутствие согласованности в действиях между членами ЕС становится плодородной почвой для развития коррупции в странах-реципиентах, приводит к усложнению бюрократического аппарата, ответственного за реализацию помощи, и, как следствие, подрывает эффективность гуманитарного содействия. Благоприятные условия для коррупции, предоставленные фрагментированным характером гуманитарных усилий стран-участниц ЕС, а также страх перед возможным сокращением объемов помощи и интенсификацией политических требований со стороны ЕС заставляют страны-реципиенты сопротивляться унификации гуманитарной политики на уровне Союза и предпринимать попытки противодействовать этому процессу¹²⁶.

Критика в адрес Европейского союза затрагивает не только отсутствие определенных механизмов контроля или непродуманность европейской гуманитарной политики, но и целесообразность предоставления помощи в целом. С этой точки зрения, предоставляемая помощь не способствует устранению существующей проблемы, а лишь оттягивают ее решение, демотивируя местные правительства предпринимать активные меры. В этой связи страны-доноры вынуждены постоянно наращивать объемы помощи¹²⁷.

Беднейшим африканским странам становится невыгодно улучшать экономическую ситуацию в стране, так как в таком случае ЕС может затребовать возвращение долгов. Элита заинтересована в том, чтобы получать финансовую помощь от ЕС, за которую также не приходится отчитываться и которую можно тратить на собственные нужды, прикрываясь бедственным положением населения, когда приходит время платить по счетам¹²⁸. Например, статус наименее развитой страны помимо приоритетной значимости при распределении помощи предоставляет односторонние преференции в торговле и выход на иностранные рынки. Поэтому выход страны из группы наименее развитых ассоциируется у правительств, относящихся к этой группе, не с развитием, а скорее с

¹²⁵ Clooney, G. Prendergast, J. The key to making peace in Africa: Fighting corruption can help end conflict / G. Clooney, J. Prendergast // Foreign affairs. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/central-african-republic/2018-03-14/key-making-peace-africa> (дата доступа 20.04.2019).

¹²⁶ Carbone, M. Between EU Actorness and Aid Effectiveness: The Logics of EU Aid to Sub-Saharan Africa / M. Carbone // Società Italiana di Scienza Politica. URL: <https://www.sisp.it/files/papers/2012/maurizio-carbone-1457.pdf> (дата доступа 20.04.2019).

¹²⁷ Рустамова, Л. Политика и практика ФРГ в сфере гуманитарной помощи / Л. Рустамова // Пути к миру и безопасности. – 2018. № 1(54). – С. 282.

¹²⁸ Лилеев И.Л. ЕС и Африка: время смены приоритетов // Азия и Африка сегодня. 2015. №4. – С. 9.

потерей предоставляемых льгот и сокращением объемов помощи. Потому у наименее развитых стран зачастую отсутствует мотивация улучшить уровень своего развития¹²⁹.

Желание привлечь инвестиции и создать наиболее привлекательные условия для привлечения капитала становится причиной гонки ко дну (*race to the bottom*). Этим термином называют явление, присущее развивающимся странам, когда, конкурируя за иностранный капитал, страны создают благоприятные условия для инвесторов. Однако такие условия оказывают крайне негативное влияние на ситуацию внутри страны. Например, намеренное снижение требований к условиям труда приводит к ухудшению положения населения страны и, как следствие, выливается в масштабную бедность, риски для продовольственной безопасности и вынужденную миграцию¹³⁰.

Таким образом, в некоторых странах помощь ЕС по содействию развитию становится причиной возникновения эффекта безбилетника (*free-riders problem*) и не распределяется на нужды бедного населения. Более того, сам факт оказания помощи может уничтожить стимулы развития или спровоцировать конкуренцию среди стран-реципиентов, которая, в свою очередь, оборачивается негативными последствиями для местного населения и противоречит изначальным целям.

Однако представляется сомнительным, что незаинтересованные в позитивных изменениях коррумпированные элиты, чья монополия власти подкреплена слабо развитыми политическими институтами страны, станут предпринимать попытки по формированию долгосрочной политики, направленной на разрешение гуманитарных проблем¹³¹. Поэтому важной заслугой помощи Европейского союза является введение многолетнего планирования и создание стимулов для разработки национальных стратегий африканскими странами самостоятельно при поддержке представителей ЕС¹³².

¹²⁹ Михневич, С.В. Панькова, А.С. Политико-экономические аспекты развития наименее развитых стран / С.В. Михневич, А.С. Панькова // Актуальные проблемы Европы. – 2018. № 1. – С. 127.

¹³⁰ Кукарцева М.А. Гуманитарная политика ЕС в Африке и миграционный кризис / М.А. Кукарцева // контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. -2018. Т. 11. №5. - С.

¹³¹ Баженова, Т.С. Противодействие коррупции в сфере продовольственной безопасности / Т.С. Баженова // Актуальные проблемы науки и практики. – 2017. №4 (009). – С. 75.

¹³² Европейский союз в поиске глобальной роли: политика, экономика, безопасность / А.А. Громыко [и др.]; под ред. А.А. Громыко. - М.: Изд-во Весь мир, 2015. - С. 480.

2.3. Растущее влияние Китая как вызов для ЕС на Африканском континенте

Растущее влияние третьих стран на Африканском континенте является причиной беспокойства для Европейского союза. Второй саммит ЕС – Африка, завершившийся подписанием стратегии о совместном партнерстве, был неслучайно проведен между крупнейшим саммитом Китая и африканских стран в 2006 году и Первым саммитом Индия – Африка в 2008 году¹³³.

Развивающиеся страны, к которым, прежде всего, относятся Бразилия, Индия, Россия и Турция, наращивают свое влияние в Африке и активно развивают двусторонние отношения со странами континента. Однако именно Китай оказывает наиболее значительное влияние на экономические процессы в Африке. Начиная с 2000-х годов, за относительно короткий промежуток времени сотрудничество Китая и Африки достигло чрезвычайного роста активности на всех измерениях: экономическом, дипломатическом, торговом, инвестиционном и гуманитарном¹³⁴.

Ведущей силой внешней политикой Китая является стремление увеличить собственные ресурсы, объясняемое быстрым ростом экономики. Поэтому особенно заметным является китайское участие в энергетическом секторе африканской экономики. Именно сотрудничество в области энергетики является главным драйвером китайско-африканских отношений. В качестве инструментов сотрудничества Китай выдает африканским странам займы под низкий процент, списывает долги, способствует строительству инфраструктуры. Китай активно участвует в добыче нефти на Африканском континенте и поддерживает нефтедобывающие страны, а также способствует проведению поисково-разведочных работ. Также Китай позволил Замбии возобновить разработку медной руды, помогает Конго в осуществлении добычи полезных ископаемых и является крупным покупателем древесины из Центральной Африки¹³⁵.

Европейский союз рассматривает активное сотрудничество Китая со странами Африки как угрозу своей гуманитарной деятельности. При этом причиной для беспокойства в большей степени является вовсе не риск упустить определенную экономическую выгоду, а способность вовлеченности Китая подорвать усилия Евросоюза по продвижению демократии и уважения прав человека в регионе. В отличие от политики

¹³³ Ibid. – С. 452.

¹³⁴ Grimm, S. Hackenesch, C. China in Africa: What challenges for a reforming European Union development policy? Illustrations from country cases / S. Grimm, C. Hackenesch // Development Policy review. – 2017. № 35 (4). – С. 549 – 553.

¹³⁵ Ломова, А.А. Политика ЕС в отношении развивающихся стран: влияние Пекина / А.А. Ломова // Вестник молодых ученых-международников. – 2017. № 1 (1). – С. 42 – 43.

Европейского союза, ориентированной на либеральные ценности, Пекин в стремлениях наладить и укрепить отношения со странами Африканского континента четко преследует принцип невмешательства во внутренние дела. Китай учитывает специфику африканского региона, где распространенным является феномен вождизма, и выстраивает отношения с конкретными личностями, стоящими во главе африканских стран. Пекин никогда не поддерживает оппозиционные силы, более того, в ситуациях политических волнений Китай склонен оказывать поддержку в пользу действующего режима, что выливается в поддержку авторитарных сил и противоречит попыткам Европейского союза трансформировать африканские режимы в режимы демократические и научить их хорошему управлению. Именно поэтому активность Китая на Африканском континенте становится объектом бурной критики со стороны Евросоюза¹³⁶.

В действительности, официальная позиция Китая в отношении Африки провозглашает стремление к обеспечению экономического роста на континенте, оставляя при этом политическое измерение за рамками отношений и на исключительное усмотрение африканских режимов. Такая позиция находит поддержку среди африканских лидеров. Например, на Всемирном экономическом форуме в 2012 году премьер-министр Эфиопии Мелес Земау высказался об отсутствии безусловной связи между экономическим развитием и демократией, а также в поддержку усиления государственного присутствия в экономике страны и подчеркнул важность китайских инвестиций¹³⁷.

Помимо этого, позиция европейских стран, согласно которой установление демократии в африканских странах является обязательным условием для предоставления помощи, подвергается обвинениям в двойных стандартах, что пагубным образом сказывается на имидже ЕС. На самом деле, недемократические признаки режимов в Китае и Саудовской Аравии не становятся препятствием для экономических отношений с Европейским союзом. В таком случае, политические требования могут представляться несправедливыми¹³⁸.

Однако, приводя этот аргумент, эксперты игнорируют три важных фактора. Во-первых, следует делать различие между сугубо экономическими отношениями и международными отношениями по вопросам развития, так как содействие развитию

¹³⁶ Садовская, Л.М. Политическое лидерство в Африке / Л.М. Садовская // Африка и Азия сегодня. – 2015. №9. – С. 60.

¹³⁷ Ломова, А.А. Политика ЕС в отношении развивающихся стран: влияние Пекина / А.А. Ломова // Вестник молодых ученых-международников. – 2017. № 1 (1). – С. 44 – 46.

¹³⁸ Ibid. – С. 47.

предполагает целеполагание и инструментарий, призванный обеспечить достижение поставленных целей. Во-вторых, объемы предоставляемой гуманитарной помощи и содействия развитию в африканских странах со стороны ЕС не сопоставимы с помощью, оказываемой Китаю и Саудовской Аравии. Наконец, ни Китай, ни Саудовская Аравия в отличие от большинства африканских стран-реципиентов помощи ЕС не относятся к наименее развитым странам и демонстрируют относительную способность разрешать гуманитарные кризисы самостоятельно.

Безусловная помощь Китая, не представляющая угрозы для существующих режимов, является очень привлекательной для африканских стран. При этом Китай является щедрым инвестором. Поэтому африканские страны подвергаются соблазну отвернуться от западных стран, предписывающих политические условия, в пользу Китая, гарантирующего невмешательство во внутренние дела. Имея альтернативу сотрудничеству с Западом, африканские страны могут позволить себе смелые поступки, демонстрируя несогласие с западными странами и выражая протест против навязывания демократии. В 2017 году Республика Бурунди стала первой страной, вышедшей из Международного уголовного суда, под предлогом защиты независимости страны. При этом, советник президента страны Вилли Ньямитве назвал Международный уголовный суд «оружием порабощения, используемым Западом». Ситуация послужила опасным прецедентом и повлекла за собой заявления ряда африканских стран, среди которых Гамбия и Южная Африканская Республика, последовать примеру Бурунди¹³⁹.

Однако движение за выход из Международного уголовного суда столкнулось с сильным сопротивлением со стороны других африканских стран, количество которых заметно превышает сторонников выхода из-под юрисдикции суда. Помимо этого, общественное мнение в своем большинстве выразило несогласие с позицией Бурунди. Впоследствии Гамбия и ЮАР пересмотрели свои позиции. Поддержка Международного уголовного суда указывает на то, что африканские страны выражают доверие существующим международным институтам и осознают их значимость¹⁴⁰. Влияние Китая не является достаточным, чтобы заставить страны Африки радикально пересмотреть систему международных отношений и свое место в ней.

¹³⁹ Burundi becomes first nation to leave international criminal court // The Guardian. URL: <https://www.theguardian.com/law/2017/oct/28/burundi-becomes-first-nation-to-leave-international-criminal-court> (дата обращения 25.04.2019).

¹⁴⁰ Nantulya, P. What's Next for Africa and the International Criminal Court? / P. Nantulya // Africa Center for Strategic Studies. URL: <https://africacenter.org/spotlight/whats-next-africa-international-criminal-court-icc/> (дата обращения 25.04.2019).

Итак, интерес Китая к сотрудничеству с африканскими странами и активное предоставление безусловной экономической помощи представляют собой альтернативу европейским усилиям по развитию континента и предоставляют странам Африки возможность выбора подходящих условий и партнера. Привлекательность Китая в качестве партнера для африканских стран приводит к постепенному снижению влияния западных акторов на континенте, что является вызовом для гуманитарной политики Европейского союза. В сложившейся ситуации актуальным становится вопрос о необходимости пересмотра основных положений гуманитарной политики. Привлекательность Китая оказывает давление на Европейский союз и может привести к вынужденным послаблениям политических требований в адрес стран-реципиентов, в противном случае помощь ЕС рискует стать невостребованной и вытесненной с повестки дня африканских стран предложениями о сотрудничестве «без обязательств» со стороны Китая. Помимо этого, присутствие Китая на Африканском континенте может отразиться на внутриевропейской координации гуманитарной политики. Однако, неизвестно, будет это изменение положительным для ЕС или негативным. Конкуренция, вызванная растущим влиянием Китая, может активировать как центростремительные, так и центробежные силы внутри Евросоюза. С одной стороны, вызов, брошенный Китаем, может стать катализатором для более тесного сотрудничества между членами ЕС с целью увеличить ресурсы и повысить эффективность действия, выступая единым фронтом. С другой стороны, влияние Пекина может обострить противоречия между странами-участницами и привести к борьбе внутри Европейского союза за экономические выгоды и влияние в Африке¹⁴¹.

¹⁴¹ Grimm, S. Hackenesch, C. China in Africa: What challenges for a reforming European Union development policy? Illustrations from country cases / S. Grimm, C. Hackenesch // Development Policy review. – 2017. № 35 (4). – С. 555.

Заключение

Данное исследование доказывает, что для комплексного анализа гуманитарной политики Европейского союза рассматривать ее необходимо через призму гуманитарной безопасности. Таким образом, понятие гуманитарной политики применительно для ЕС включает в себя помощь содействию развитию и гуманитарную помощь. Несмотря на формальное разделение в концептуальных документах, рассматривать гуманитарную помощь и содействие развитию необходимо в комплексе. Изучая рамочные документы ЕС, можно сделать вывод о взаимной зависимости гуманитарной помощи и содействия развитию, что связано в первую очередь со стремлением Европейского союза развивать способность предсказывать появление новых кризисных очагов и устранять риски прежде, чем они трансформируются в кризисы. ЕС считает приоритетной задачей согласование этих двух элементов гуманитарного содействия, о чем свидетельствует приверженность Увязке гуманитарного содействия с развитием

Европейский союз осознает несостоятельность модели донор-реципиент. Таким образом, концепция гуманитарной политики ЕС является воплощением стремления трансформировать отношения со странами Африки на уровень стратегического партнерства. В этой связи в основе гуманитарной политики ЕС лежит четкая постановка целей, а концептуальные документы, определяющие гуманитарную политику, представляют собой стратегии по осуществлению поставленных целей. Способность определить главные проблемы и выявить потенциально опасные риски в перспективе на несколько лет, а также разработать стратегическое решение, является значимым достоинством Европейского союза как гуманитарного актора. При этом важной задачей для ЕС является последовательность в осуществлении гуманитарной политики. Доказательством служат концептуальные документы, в том числе Консенсус по вопросам развития и Консенсус по гуманитарной помощи. Таким образом, гуманитарная политика ЕС является не стихийной реакцией на происходящие в мире процессы, а продуманным планом действий.

При оказании гуманитарного содействия Европейский союз ориентируется на либеральные ценности. Для Европейского союза устойчивое развитие африканского континента неразрывно связано с демократизацией африканских стран. В своих стремлениях улучшить положение населения в африканских странах ЕС не желает спонсировать диктаторские режимы, поэтому ЕС не сотрудничает со странами, нарушающими демократические порядки. Таким образом, Европейский союз обязывает

страны, заинтересованные в получении помощи от Союза, к проведению демократических преобразований и уважению либерального порядка. Соглашение Котону предусматривает порядок прекращения предоставления помощи тем странам, которые не разделяют демократические принципы.

При осуществлении гуманитарной политики ЕС демонстрирует определенную автономность, что выражается, например, в оказании содействия «забытым кризисам» даже в тех регионах, поддержку которым в единоличном порядке не предоставляют даже самые крупные доноры помощи. Помимо этого, гуманитарная политика ЕС отличается последовательностью в сравнении с национальными политическими курсами. Евросоюзу удалось создать идентичность, основанную на ценностях, и распространить ее на страны-участницы. Именно эти ценности и служат главными ориентирами при разработке гуманитарной политики. Таким образом, при формировании национальной гуманитарной политики, страны ЕС руководствуются установленными Европейским союзом ценностными и стратегическими ориентирами. Это позволяет нам говорить о существовании общеевропейской гуманитарной политике, несмотря на существующие разногласия между членами ЕС. Более того, деятельность Европейской комиссии по разработке гуманитарной политики, ее реализации и роль ЕК в координировании гуманитарных усилий между членами ЕС доказывают акторность Европейского союза.

Саммит ЕС – Африка стал традиционной площадкой для диалога между странами Африканского континента и Европейского союза. Встречи в рамках саммита проходят каждые три года. В рамках встреч страны дают оценку эффективности взаимодействия за прошедший период, а также благодаря Саммиту диалог имеет постоянный характер, а сотрудничество способно реагировать на новые вызовы и изменения и развивать новые стратегии для взаимной работы. Постоянные встречи на высшем уровне привели к установлению крепких связей. Помимо встреч глав государств диалог между странами ведется на министерском и парламентском уровне. Также, благодаря государственным усилиям, сотрудничество между странами Африки и ЕС осуществляется и на уровне гражданского общества. С течением лет, количество площадок для диалога значительно увеличилось. Наконец, повышенный мировой интерес к африканскому континенту выливается в интенсификацию контактов. Это касается как более частых встреч на государственном уровне, так и создание отраслевых площадок, где страны могут вести предметный диалог, посвященный решению конкретных проблем, в то время как саммит ЕС – Африка, безусловно, остается драйвером политического взаимодействия и формирует направления развития партнерства.

Негативное влияние на эффективности сотрудничества ЕС и стран Африки по гуманитарным вопросам оказывают три фактора. Во-первых, Европейский союз не располагает четким и отлаженным механизмом для координации общеевропейской гуманитарной политики с отдельными странами-участницами. Гуманитарные вопросы относятся к совместной компетенции Европейского союза и стран-участниц, поэтому четкого разграничения между общеевропейским и национальным уровнями гуманитарной политики нет. Многие члены ЕС исторически имеют тесные связи с африканскими странами и потому не всегда заинтересованы в том, чтобы отказываться от единоличного влияния в регионе в пользу ЕС. Таким образом, существует опасность, связанная со столкновением общеевропейской гуманитарной политики с национальными интересами членов Евросоюза.

В случае Германии можно ответить, что реализация национальной гуманитарной политики отличается от общеевропейской. Однако на национальном уровне Германия также отдает приоритет принципам гуманитарной политики, провозглашенным ЕС. Таким образом, можно сделать вывод, что ЕС формирует общую стратегию и задает векторы развития, которые воплощаются как на уровне Союза, так и на национальном уровне. Помимо этого, Германии еще предстоит работа над последовательностью при проведении национальной гуманитарной политики и обеспечению согласованности действий между ее службами. В этом отношении, аппарат ЕС более развит, и потому опыт ЕС может быть полезен для Германии.

Во-вторых, гуманитарная политика Европейского союза сталкивается со спецификой большинства африканских стран, которая препятствует реализации поставленных целей. Главной причиной, по которой помощь ЕС не достигает нуждающихся лиц, является коррупция и авторитарность африканских режимов. Ввиду этих особенностей помощь, предоставленная ЕС, порой служит средством обогащения элит. Помимо этого, сам факт предоставления помощи африканским странам может негативно отразиться на стремлении стран добиться успехов в развитии, так как успешное развитие влечет за собой сокращение объемов помощи. Так возникает эффект зависимости стран-реципиентов от помощи. По этой причине Европейский союз обвиняют в том, что его гуманитарная политика вопреки провозглашенным целям негативно сказывается на динамике развития континента.

В-третьих, ввиду экономического потенциала и обеспеченности природными ресурсами африканского континента, неевропейские акторы заинтересованы в развитии

отношений с Африкой. Наибольшую угрозу среди стремительно развивающихся стран, наращивающих свое влияние в Африке, представляет Китай. В отличие от Европейского союза, Китай готов предоставить помощь африканским странам, не выдвигая взамен политических условий. В отношениях с Африкой Китаем движет сугубо экономический интерес, при этом, Пекин гарантирует невмешательство во внутренние дела стран-реципиентов. Такой подход представляет собой особую привлекательность в частности для авторитарных государств, во главе которых стоят коррумпированные элиты. Концепция Китая негативно сказывается на усилиях Европейского союза по установлению демократического порядка и защите прав человека в Африке. Китай предоставляет африканским странам альтернативу. Страны Африки могут выбрать того партнера, чьи условия им покажутся более выгодными. Как следствие, растущее влияние Китая на африканском континенте может привести к снижению интереса у африканских стран в партнерстве с европейскими государствами, а также активизировать критику в адрес ЕС и обвинения в диктате демократических ценностей и двойных стандартах, что негативно сказывается на имидже ЕС как гуманитарного партнера.

В заключении стоит отметить, что несмотря на факторы, сдерживающие эффективность гуманитарной политики ЕС, Союзу удалось добиться определенных успехов, создавая механизмы по предупреждению и разрешению кризисов, а также облегчая страдания нуждающегося населения в кризисных регионах Африки. Европейскому союзу удалось выработать принципы оказания помощи развивающимся странам, гарантирующие справедливое распределение ресурсов. Например, именно Европейская комиссия оказывает поддержку населению в «забытых кризисах».

Помимо этого, Европейский союз проделал большую работу по интеграции африканских стран в глобальный миропорядок. Эта работа продолжается, о чем свидетельствует инициатива Германии по созданию площадки для диалога между странами Африканского союза и Большой Двадцатки. Со своей стороны, Европейский союз воплощает образ надежного западного партнера. Таким образом, ощущая себя частью единой системы международных отношений, африканские страны не последовали примеру Бурунди и не предприняли попыток покинуть Международный уголовный суд. Следовательно, африканские страны признают легитимность существующих международных институтов.

Список использованных источников и литературы

Источники

1. Международные договоры, документы международных организаций

- 1) Communication from the Commission on Establishing a New Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration // Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1508753858318&uri=CELEX%3A52016DC0385> (дата доступа: 24.03.2019).
- 2) Cotonou Agreement // Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM:r12101> (дата доступа: 24.03.2019).
- 3) Human security in theory and practice // United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. – 2009. – 79 с.
- 4) The Africa-EU strategic partnership. A Joint Africa-EU Strategy // The Africa-EU Partnership URL: https://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf (дата доступа: 24.03.2019).
- 5) Treaty on European Union // European Union. URL: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf (дата доступа: 24.03.2019).

2. Документы институтов Европейского союза и Африканского союза

- 6) Annual report on the European Union's humanitarian aid policies and their implementation in 2017. Report from The Commission To The European Parliament And The Council. – Brussels: European Commission, 30.11.2018. – 17 с.
- 7) Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (дата доступа: 24.03.2019).
- 8) Development Cooperation // European Union External Action. URL: https://eeas.europa.eu/topics/development-and-cooperation/2077/development-cooperation_en (дата доступа: 24.03.2019).
- 9) EU-African Union ministerial meeting // European Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2019/01/21-22/> (дата обращения 15.04.2019).
- 10) EU remains the world's leading donor of development assistance: €75.7 billion in 2017 // European Union External Action Service. URL:

https://eeas.europa.eu/delegations/uzbekistan/43010/node/43010_en (дата доступа: 20.04.2019).

- 11) High-Level Forum Africa-Europe starts in Vienna: European Commission will present Africa-Europe Alliance progress // African Union. URL: <https://www.africa-eu-partnership.org/en/stay-informed/news/high-level-forum-africa-europe-starts-vienna-european-commission-will-present> (дата обращения 15.04.2019).
- 12) The European Consensus on Development // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/publication-the-european-consensus-on-development-200606_en.pdf (дата доступа: 24.03.2019).
- 13) The European Consensus on Humanitarian Aid // Official Journal of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1431445468547&uri=CELEX%3A42008X0130%2801%29> (дата доступа: 24.03.2019).
- 14) The European Union Humanitarian-Development Nexus // the Red Cross EU Office, the International Committee of the Red Cross. -2018. – 10 с.
- 15) Towards stronger EU-Africa cooperation // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/news/towards-stronger-eu-africa-cooperation-2018-sep-12_en (дата доступа: 24.03.2019).

3. Документы органов государственной власти стран ЕС

- 16) Afrika und Europa – Neue Partnerschaft fuer Entwicklung, Frieden und Zukunft. Eckpunkte fuer einen Marschallplan mit Afrika // Bundesministerium fuer wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. – 2017. – 33 с.
- 17) Der Nationale Aktionsplan – Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2016–2020) // Die Bundesregierung. – 2017. – 29 с.

4. Речи, выступления, интервью

- 18) Annual State of the EU address by President Juncker at the European Parliament // European Comission. URL: https://ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2018_en#thecommissionsannouncements (дата доступа: 24.03.2019).
- 19) Opening remarks by Commissioner Neven Mimica at the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation // United Nations Industrial Development Organisation. URL: https://www.unido.org/sites/default/files/2017-01/Neven_Mimica_0.pdf (дата доступа: 25.04.2019).

5. Материалы статистики

- 20) Fragile States Index Annual Report 2017 // Washington D.C. Fund for Peace. - 2017.

- 21) Human Development Indices and Indicators // United Nations Development Programme. - 2018. URL:
http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf
(дата доступа: 24.03.2019).
- 22) World investment report 2018 // URL:
https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf (дата доступа: 24.03.2019).

Литература

1. Монографии и сборники статей

- 23) Европейский союз в поиске глобальной роли: политика, экономика, безопасность / А.А. Громыко [и др.]; под ред. А.А. Громыко. - М.: Изд-во Весь мир, 2015. - 592 с.
- 24) Лилеев, И.Л. Старый свет и Африка / И.Л. Лилеев. – М.: Институт Африки РАН, 2015. – 106 с.
- 25) Стрежнева, М.В. Руденкова, Д.Э. Европейский союз: архитектура внешней политики / М.В. Стрежнева, Д.Э. Руденкова. – М.: ИМЭМО РАН, 2016. – 135 с.

2. Научные статьи

- 26) Баженова, Т.С. Противодействие коррупции в сфере продовольственной безопасности / Т.С. Баженова // Актуальные проблемы науки и практики. – 2017. №4 (009). – С. 73 – 78.
- 27) Громогласова, Е. Гуманитарная составляющая внешней политики государства / Е. Громогласова // Пути к миру и безопасности. – 2018. № 1(54). - С. 77-91.
- 28) Емельянов, А.Л. Особенности политического процесса и политических структур на Африканском континенте / А.Л. Емельянов // Полис. Политические исследования. - 2013. № 1. – С. 142 – 163.
- 29) Зинченко, А.Н. Альтернативы в отношениях между странами АКТ и ЕС после соглашения Котону / А.Н. Зинченко // Научные труды Республиканского института высшей школы. – 2018. № 18-1. - С. 153 – 160.
- 30) Золина, Д.М. Смирнова О.А. Соглашение Котону Как Пример Качественных Изменений В Политике Содействия Развитию Европейского Союза / Д.М. Золина, О.А. Смирнова // Юрист - Правоведъ. – 2010. № 6 (43). - С. 103 – 106.
- 31) Кукарцева, М.А. Гуманитарная политика ЕС в Африке и миграционный кризис / М.А. Кукарцева // контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. - 2018. Т. 11. № 5. - С. 142 – 163.

- 32) Лилеев, И.Л. ЕС и Африка: время смены приоритетов / И.Л. Лилеев // Азия и Африка сегодня.- 2015. № 4. - С. 7-10.
- 33) Ломова, А.А. Феномен гуманитарной безопасности в политике Европейского Союза / А.А. Ломова // Политика и общество. - 2017. № 12. - С. 35 – 45.
- 34) Ломова, А.А. Политика ЕС в отношении развивающихся стран: влияние Пекина / А.А. Ломова // Вестник молодых ученых-международников. – 2017. № 1 (1). - С. 40 – 54.
- 35) Ломова, А.А. Эффективность внешней гуманитарной политики ЕС: Pro et contra / А.А. Ломова // Теории и проблемы политических исследований. - 2017. Т. 6, № 4А. - С. 74-88.
- 36) Межеловская, М.О. Федяй, И.В. Методологические и теоретические основы гуманитарного измерения внешней политики / М.О. Межеловская, И.В. Федяй // Кыргызско-Российский Славянский университет. Том 17. -2017. № 4. - С. 87 – 90.
- 37) Михневич, С.В. Панькова, А.С. Политико-экономические аспекты развития наименее развитых стран / С.В. Михневич, А.С. Панькова // Актуальные проблемы Европы. – 2018. № 1. – С. 122 – 146.
- 38) Попова, О.П. Германия и политика Европейского союза в сфере СМР / О.П. Попова // Современная Европа. – 2016. № 1 (67). - С. 51 – 62.
- 39) Рустамова, Л. Политика и практика ФРГ в сфере гуманитарной помощи / Л. Рустамова // Пути к миру и безопасности. – 2018. № 1(54). - С. 279-290.
- 40) Садовская, Л.М. Политическое лидерство в Африке / Л.М. Садовская // Африка и Азия сегодня. – 2015. №9. – С. 59 – 62.
- 41) Bandov, G. Gošović, G. Humanitarian aid policies within the European Union External actions / G. Bandov, G. Gošović // Journal of Liberty and International Affairs. - 2018. Т. 4, № 2. - С. 25 – 39.
- 42) Bidaguren, J. The Role of Local and Regional Authorities in European Community Development Aid Policy: Beyond Decentralized Aid / European Development Cooperation / J. Bidaguren // Amsterdam University Press. - 2010. – С. 291 – 319.
- 43) Carbone, M. Mission Impossible: The European Union and Policy Coherence for Development / M. Carbone // Journal of European Integration. - 2008. Т. 30, № 3. - С. 323–342.
- 44) Carbone, M. Between EU Actorness and Aid Effectiveness: The Logics of EU Aid to Sub-Saharan Africa / M. Carbone // Società Italiana di Scienza Politica . URL: <https://www.sisp.it/files/papers/2012/maurizio-carbone-1457.pdf> (дата доступа 20.04.2019).

- 45) Garavoglia, M. German Humanitarian Aid: More "Europeanisation" As A Way Forward? / M. Garavoglia // Zeitschrift für Politikberatung. – 2015. Т. 7, № 1/2. – С. 48-55.
- 46) Gonzalo, U.T. Humanitarian aid / U.T. Gonzalo // Fact Sheets on the European Union. – 2018. URL: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_5.3.2.pdf (дата доступа: 24.03.2019).
- 47) Grimm, S. Hackenesch, C. China in Africa: What challenges for a reforming European Union development policy? Illustrations from country cases / S. Grimm, C. Hackenesch // Development Policy review. – 2017. № 35 (4). – С. 549 – 566.
- 48) Henökl, T. Keijzer, N. The Future of the „European Consensus on Development“ // Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). - 2016. Briefing Paper 5.
- 49) Moravcsik, A. Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach / A. Moravcsik // Journal of Common Market Studies. – 1993. №4, Т. 31. – С. 473 – 524.
- 50) Söderbaum, F. Hettne, B. The European Union as an actor in Africa / F. Söderbaum, B. Hettne. - 2018. URL: https://www.researchgate.net/publication/265084739_The_European_Union_as_an_actor_in_Africa (дата доступа: 24.03.2019).

3. Периодическая печать, материалы информационных агентств

- 51) В Австрии проходит форум Евросоюз — Африка. URL: <https://regnum.ru/news/2539953.html> (дата обращения 15.04.2019).
- 52) ЕС и Африка планируют провести саммит в декабре // ТАСС. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5570352> (дата обращения 15.04.2019).
- 53) Africa is attracting ever more interest from powers elsewhere // Economist. URL: <https://www.economist.com/briefing/2019/03/07/africa-is-attracting-ever-more-interest-from-powers-elsewhere> (дата обращения 15.04.2019).
- 54) Barbieri, C. L'UE divisée sur l'octroi d'aide au développement en fonction des droits de l'homme / C. Barbieri. URL: <https://www.euractiv.fr/section/aide-au-developpement/news/l-ue-divisee-sur-l-octroi-d-aide-au-developpement-en-fonction-des-droits-de-l-homme/> (дата доступа 20.04.2019).
- 55) Burundi becomes first nation to leave international criminal court // The Guardian. URL: <https://www.theguardian.com/law/2017/oct/28/burundi-becomes-first-nation-to-leave-international-criminal-court> (дата обращения 25.04.2019).
- 56) Clooney, G. Prendergast, J. The key to making peace in Africa: Fighting corruption can help end conflict / G. Clooney, J. Prendergast // Foreign affairs. URL:

<https://www.foreignaffairs.com/articles/central-african-republic/2018-03-14/key-making-peace-africa> (дата доступа 20.04.2019).

- 57) Green, A. G20 Africa summit seeks greater private investment in Africa / A. Green. // Devex. URL: <https://www.devex.com/news/g20-africa-summit-seeks-greater-private-investment-in-africa-90478> (дата обращения 15.04.2019).
- 58) Green, A. G20 development pledges overshadowed by climate rift / A. Green. // Devex. URL: <https://www.devex.com/news/g20-development-pledges-overshadowed-by-climate-rift-90641> (дата обращения 15.04.2019).
- 59) Kotsopoulos, J. Mattheis, F. The EU-Africa summit is now the AU-EU summit. Why the upgrade matters / J. Kotsopoulos, F. Mattheis. URL: <http://theconversation.com/the-eu-africa-summit-is-now-the-au-eu-summit-why-the-upgrade-matters-88185> (дата обращения 15.04.2019).
- 60) Nantulya, P. What's Next for Africa and the International Criminal Court? / P. Nantulya // Africa Center for Strategic Studies. URL: <https://africacenter.org/spotlight/whats-next-africa-international-criminal-court-icc/> (дата обращения 25.04.2019).